

# ANALISA

1982—10

## PEREBUTAN PENGARUH GLOBAL



CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

# ANALISA



Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

*Pemimpin Redaksi/*

*Penanggung jawab :* Kirdi DIPOYUDO

*Dewan Redaksi :* Daoed JOESOEF, Rufinus LAHUR, J. PANGLAYKIM, A.M.W. PRANARKA, Pande Radja SILALAH, M. Hadi SOESASTRO, Harry TJAN SILALAH, Jusuf WANANDI dan Rin Purwani BUDI

*Redaksi Pelaksana :* Kirdi DIPOYUDO, Rin Purwani BUDI

STT: S.K. Menpen R.I. No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978, tanggal 28-8-1978  
ISSN 0126-222X

Redaksi : Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta Pusat, Telepon 356532-5

Tata Usaha : Biro Publikasi CSIS, Jalan Kesehatan 3/13, Jakarta Pusat, Telepon 349489

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

|  |     |
|--|-----|
| PENGANTAR REDAKSI  | 914 |
| KEBIJAKSANAAN UNI SOVIET TERHADAP EROPA<br><i>Theo SOMMER</i>                      | 917 |
| ALIANSI ATLANTIK DAN HUBUNGAN TIMUR-BARAT<br><i>Hildegard Hamm-BRUECHER</i>        | 932 |
| KEPENTINGAN-KEPENTINGAN SOVIET DI ASIA<br>TENGGERA<br><i>Juwono SUDARSONO</i>      | 940 |
| KEBIJAKAN LUAR NEGERI AMERIKA SERIKAT DI<br>PASIFIK BARAT<br><i>Endi RUKMO</i>     | 949 |
| DAMPAK ANCAMAN ATAS DOKTRIN ANGKATAN LAUT<br>UNI SOVIET<br><i>Alfian MUTHALIB</i>  | 958 |
| PENDEKATAN AMERIKA SERIKAT TERHADAP<br>TELUK PARSII<br><i>Ronald NANGOI</i>        | 979 |
| SIDANG-SIDANG KHUSUS PBB MENGENAI PERLUCUTAN<br>SENJATA<br><i>Bantarto BANDORO</i> | 990 |



# PENGANTAR REDAKSI

*Konflik-konflik, pertikaian dan kekacauan di berbagai bagian di dunia seperti perang Iran-Irak, kemelut di Afghanistan, krisis Kampuchea, krisis Polandia serta kekacauan di Libanon baru-baru ini sebagian besar, baik secara langsung maupun tidak langsung dapat dihubungkan dengan usaha negara-negara superpower untuk memperebutkan pengaruh global.*

*Persaingan itu dimulai menjelang berakhirnya Perang Dunia II ketika Amerika Serikat dan Uni Soviet muncul sebagai dua raksasa yang masing-masing berusaha memperluas pengaruhnya di dunia sambil merongrong pengaruh lawannya. Mereka mencari sekutu-sekutu dan membentuk pakta-pakta sehingga muncullah dua blok yang bermusuhan di dunia yaitu blok Barat dan blok Timur, masing-masing dengan lingkungan pengaruhnya.*

*Pertarungan superpower tersebut berlangsung di mana-mana dan kejadian di satu tempat sering kali tidak dapat dipisahkan dari kejadian di tempat lain. Apabila salah satu superpower memperlihatkan tanda-tanda kehadirannya di suatu kawasan, dengan segera superpower yang lain akan menyusulnya. Uni Soviet yang memiliki strategi global yang bersifat ekspansionis, sejak lama berusaha meluaskan pengaruhnya antara lain dengan politik intervensinya, semula karena desakan kepentingan nasionalnya dan kemudian juga atas dasar inspirasi ideologinya. Sebaliknya Amerika Serikat berusaha dengan sekutu-sekutunya untuk membendung pengaruh Uni Soviet dalam rangka mengamankan kepentingan-kepentingan Barat. Eropa merupakan medan utama perebutan pengaruh global itu. Bagi Uni Soviet khususnya, penguasaan Eropa Barat, setelah dia berhasil menguasai Eropa Timur, akan mempermudah usahanya untuk mewujudkan ambisi globalnya.*

*Namun perebutan pengaruh global superpower itu juga tampak nyata di lain-lain bagian dunia khususnya yang dilanda konflik. Tidak jarang Uni Soviet mempergunakan suatu konflik yang sedang berkembang di kawasan tertentu sebagai suatu kesempatan untuk memasukinya dan menanamkan pengaruhnya, baik secara langsung maupun melalui sekutu-sekutunya.*

*Dalam rangka persaingan memperebutkan pengaruh global itu, masing-masing superpower terus-menerus membangun kekuatan militernya sehingga terjadi perlombaan senjata yang makin meningkat. Hal itu mengancam perdamaian dan keamanan dunia serta menghambat pembangunan negara-negara sedang berkembang. Oleh sebab itu negara-negara Non-Blok mengusulkan kepada PBB untuk mengadakan sidang-sidang khusus mengenai pengurangan dan perlucutan senjata demi kepentingan seluruh umat manusia.*

*Perebutan pengaruh global itu merupakan tema yang dipilih untuk ANALISA bulan Oktober 1982. Dalam karangan yang pertama Theo SOMMER menyoroti kebijaksanaan Uni Soviet terhadap Eropa, yang merupakan taruhan pokok duel antara Timur dan Barat. Kebijakan Uni Soviet terhadap Eropa didominasi tiga faktor utama yaitu, sejarah penyerbuan bangsa-bangsa Eropa Barat terhadap Rusia yang tak terhapuskan dari ingatannya; suatu dorongan ideologi menuju konfrontasi; dan kebutuhan kerja sama. Pergeseran kebijakan dapat dilihat dalam tiga periode. Yang terakhir terjadi karena Uni Soviet sadar bahwa untuk menjadi superpower tidak hanya diperlukan paritas militer dengan Amerika Serikat tetapi juga kekuatan ekonomi yang tangguh.*

*Karangan yang kedua diambil dari makalah Hildegard Hamm-BRUECHER tentang aliansi Atlantik dan hubungan Timur-Barat. Diuraikan bahwa akibat Perang Dunia II Uni Soviet mampu memperluas pengaruhnya ke Eropa Tengah dan mengancam Eropa Barat. Untuk menghadapinya negara-negara Barat membentuk Aliansi Pertahanan Atlantik Utara (NATO). Landasannya ialah komitmen bersama akan nilai-nilai demokrasi, hak-hak manusia, keadilan dan kemajuan sosial. Tujuannya ialah mencegah perang dan menjamin perdamaian. Usaha-usahanya dimaksudkan untuk melindungi keutuhan wilayah dan kemerdekaan negara-negara anggotanya dalam rangka menyelamatkan nilai-nilai tersebut. Sejauh ini NATO berhasil melaksanakannya. Eropa Barat hidup damai dan mencapai kemakmuran yang tiada bandingnya. NATO telah menjadi suatu faktor yang perlu untuk kebebasan, stabilitas, keamanan dan perdamaian, bukan saja di Eropa tetapi juga di seluruh dunia.*

*Karangan yang ketiga adalah analisa Juwono SUDARSONO mengenai kepentingan-kepentingan Uni Soviet di Asia Tenggara. Pada dasarnya keterlibatan Uni Soviet di Asia Tenggara didasarkan pada tiga motif utama: (1) sasaran Uni Soviet yang lebih besar menghadapi Amerika Serikat dan terutamanya sekali pemulihan kepercayaan peranan Amerika Serikat di wilayah Pasifik Barat; (2) persaingan superpower di dunia; dan (3) ekonomi dan politik negara-negara kawasan serta kepentingan strategis Uni Soviet. Sebagian besar keberhasilan Uni Soviet memasuki Asia Tenggara dicapai dengan cara memanfaatkan keadaan.*



*Di samping motif-motif tertentu Uni Soviet yang mendasari keterlibatannya di suatu kawasan, perlu kiranya diketahui kebijakan luar negeri Amerika Serikat. Dalam karangan keempat bulan ini, Endi RUKMO menyoroti kebijakan Pasifik Barat Amerika Serikat. Ancaman Uni Soviet tampaknya masih tetap menjadi pertimbangan pokok kebijakan luar negeri Amerika Serikat di kawasan ini sehingga sering kali persepsi ancaman negara-negara kawasan kurang mendapat perhatian.*

*Dalam karangan kelima Alfian MUTHALIB membahas dampak ancaman atas doktrin Angkatan Laut Uni Soviet. Doktrin angkatan laut itu berkali-kali berubah sejalan dengan persepsi ancaman orang-orang yang secara berturut-turut berkuasa dan hal itu secara tidak langsung berkaitan dengan faktor geopolitik Uni Soviet. Perubahan suatu doktrin militer banyak bergantung pada soal sejauh mana sistem politik dan sistem militer disesuaikan dengan bentuk ancaman yang muncul.*

*Karangan selanjutnya berjudul: "Pendekatan Amerika Serikat terhadap Teluk Parsi," tulisan Ronald NANGOI. Amerika Serikat melibatkan diri di kawasan Teluk Parsi terutama untuk mengamankan akses ke minyak Teluk Parsi bagi Barat. Tetapi rupanya Amerika Serikat mengalami kesulitan dalam diplomasinya dengan negara-negara di kawasan tersebut sebagai akibat perbedaan pandangan mereka mengenai ancaman di Timur Tengah. Amerika Serikat sejauh ini gagal mencapai kesepakatan strategi dengan negara-negara itu menghadapi Uni Soviet, terutama karena mereka lebih mementingkan penyelesaian konflik Arab-Israel termasuk masalah Palestina.*

*Sebagai karangan terakhir ANALISA bulan ini diturunkan tulisan Bantarto BANDORO tentang usaha-usaha perlucutan senjata PBB yang berjudul: "Sidang-sidang Khusus PBB Mengenai Perlucutan Senjata." Perlombaan senjata antara Amerika Serikat dan Uni Soviet telah sampai ke tingkat yang membahayakan perdamaian dunia dan nasib umat manusia itu sendiri dan oleh sebab itu harus dihentikan. Atas seruan gerakan Non-Blok, PBB sejauh ini mengadakan dua sidang khusus mengenai perlucutan senjata tetapi hasilnya sangat mengecewakan. Perlombaan senjata superpower itu berjalan terus dan bahkan semakin meningkat.*

# KEBIJAKSANAAN UNI SOVIET TERHADAP EROPA\*

Theo SOMMER

## LATAR BELAKANG

Tiga puluh lima tahun yang lalu George Kennan menulis karangan "Mr. X"-nya yang terkenal yang sejak itu telah menjadi klasik: "The Sources of Soviet Conflict." Pokok pandangannya ialah bahwa kebijaksanaan Kremlin merupakan hasil *ideologi* dan *keadaan*. Kennan memandang struktur kekuasaan Uni Soviet sebagai "berkewajiban untuk menyempurnakan kediktatoran dan mempertahankan konsep Rusia dalam keadaan terkepung musuh," dan ia memperkirakan untuk masa depan "suatu duel yang tak terbatas lamanya" antara Timur dan Barat. Tetapi ia juga mengisyaratkan bahwa Barat, sambil membendung ekspansi Uni Soviet, bisa "memaksakan atas Kremlin suatu tingkat moderasi dan keberhati-hatian yang lebih besar ... dan secara demikian menggalakkan tendensi-tendensi yang akhirnya akan bermuara pada buyarnya atau menurunnya kekuatan Uni Soviet secara berangsur-angsur."

Adalah menyolok bahwa satu generasi setelah Kennan menulis observasinya analisa umumnya masih berlaku. Interaksi ideologi dan kekuatan dalam politik domestik maupun luar negeri komunis tetap merupakan teka-teki bagi Barat. Orang-orang Uni Soviet masih menjadi permainan antara mentalitas pengepungan yang tradisional dan meningkatnya kesadaran bahwa mereka mau tak mau harus bekerja sama paling tidak secara terbatas dengan Barat - kesadaran bahwa bagaimana pun dalam jaman senjata nuklir dan saling interdependensi ekonomi konfrontasi harus ada batas-batasnya. Dan seperti waktu itu kini para negarawan Barat bertanya-tanya apakah dalam "duel

---

\*Terjemahan makalah Theo SOMMER pada Konperensi Indonesia-Jerman di Bali, 5-7 Juli 1982, yang disponsori bersama oleh CSIS (Jakarta) dan Institut fuer Asienkunde (Hamburg). Theo SOMMER adalah Penerbit surat kabar *Die Zeit*, Hamburg. Penerjemahnya Kirdi DIPOYUDO.



yang tak terbatas lamanya'' itu perjuangan anti komunis yang tak kenal ampun atautkah suatu kebijaksanaan detente yang arif adalah cara terbaik untuk menggalakkan buyarnya atau menurunnya kekuatan Uni Soviet.

Tiada kawasan di mana sifat mendua tingkah laku Uni Soviet dan kesulitan-kesulitan Barat akibatnya lebih menonjol daripada di Eropa. Benua Eropa adalah medan Perang Dingin, kemudian menjadi sokoguru detente dan kini merupakan kawasan di mana suatu pola baru yang menggabungkan konfrontasi bisu dengan semacam kerja sama terbatas berkembang dengan susah-payah. Eropa masih merupakan taruhan pokok duel antara Timur dan Barat. Ia akan menjadi korban utama segala konflik bersenjata. Sebaliknya ia akan paling banyak menikmati keuntungan suatu hubungan yang lebih tenang, lebih kolaboratif (bekerja sama) dan kurang bermusuhan. Oleh sebab itu tidaklah mengherankan bahwa orang-orang Eropa dengan perhatian istimewa mengikuti kebijaksanaan yang dianut oleh pemimpin-pemimpin Kremlin di bagian dunia mereka.

## KEPENTINGAN UNI SOVIET

Tiga faktor menguasai kebijaksanaan lepas perang Uni Soviet di Eropa: ingatan-ingatan historis yang tak terhapuskan; suatu dorongan ideologi menuju konfrontasi; dan suatu kebutuhan pragmatis paling tidak akan kerja sama parsial.

Kebijaksanaan-kebijaksanaan semua bangsa sebagian besar ditentukan oleh ingatan-ingatan historis. Invasi yang berulang-ulang dari Barat telah meninggalkan suatu bekas yang mendalam dalam ingatan kolektif bangsa-bangsa Rusia: Karel XII dan pasukan kuda Swedianya di Poltawa, tentara Napoleon di bawah naungan tembok-tembok Kremlin, divisi-divisi Hitler yang tersembunyi di pinggiran barat Moskow, untuk tidak menyebutkan pertempuran Sebastopol dalam perang Krimea atau intervensi Barat secara besar-besaran menyusul Revolusi Oktober. Baik para Tsar maupun para pengganti komunisnya menarik kesimpulan yang sama dari pengalaman historis negeri mereka: bahwa jalan-jalan masuk ke jantung Rusia harus ditutup untuk calon agresor mana pun; bahwa suatu *cordon sanitaire* atau suatu zona keamanan negara-negara sahabat harus memberikan perlindungan; lebih baik lagi, bahwa suatu daerah kekuasaan Rusia yang tidak dipersoalkan dibentuk untuk mengamankan rusuk barat terbuka Rusia yang luas. Kepentingan Uni Soviet untuk mempertahankan atau meningkatkan kekuasaan Moskow atas Eropa Timur berakar pada kebiasaan pemikiran tradisional. Ia mencerminkan suatu kepentingan nasional atau imperial yang klasik; suatu pemikiran dengan keamanan yang sangat kuat; dan suatu perhatian yang dapat dimengerti untuk kelangsungan hidup.



Kemudian ada faktor ideologi sejauh ini mengukuhkan kekuasaan Uni Soviet atas Eropa Timur menunjang kebijaksanaan yang diarahkan pada kepentingan nasional Uni Soviet. Kesopanan bangsa-bangsa sosialis, dogma "internasionalisme proletar," transformasi revolusioner Eropa Timur melalui suatu *Gleichschaltung* yang kadang-kadang tak kenal ampun, kadang-kadang lunak - semuanya itu mengukuhkan kekuasaan Uni Soviet atas kawasan. Pada waktu yang sama ideologi mendukung, melengkapi dan meningkatkan pengaruh Uni Soviet di dunia non-komunis. Ideologi dapat digunakan untuk mengarahkan partai-partai komunis agar merebut kekuasaan dan secara demikian memperluas kubu sosialis. Tetapi ia juga dapat digunakan untuk membantu melancarkan gerakan-gerakan massa seperti Himbauan Perdamaian Stockholm tahun 1950-an atau Gerakan Perdamaian tahun 1980-an, dan secara demikian mengerahkan pendapat umum luar negeri untuk mendukung kebijaksanaan-kebijaksanaan khusus yang disukai atau diprakarsai oleh Kremlin. Tiada alasan untuk meragukan tingkat kejujuran yang tinggi pada pemimpin-pemimpin Uni Soviet dalam propaganda ideologi komunis mereka, namun juga tidak diragukan bahwa mereka memperlakukan ideologi mereka dengan cara yang sangat keras, dingin dan penuh perhitungan di mana dan kapan pun hal itu menunjang kepentingan pragmatis mereka.

Kebutuhan akan kerja sama - paling tidak suatu tingkat kerja sama yang dikendalikan dengan cermat - merupakan suatu imperatif baru. Adalah benar secara tak terbayangkan sesudah 1917, ketika Lenin dan kawan-kawannya mengira bahwa kemenangan komunisme di seluruh dunia akan segera dicapai. Ketika timbul kekecewaan pada tahun 1920-an dan slogan "sosialisme di satu negara" menggantikan semangat sebelumnya untuk revolusi dunia, kerja sama dicoba secara berhati-hati, tetapi tidak pernah dianggap lebih daripada suatu alat sementara dalam periode sebelum kehancuran final kapitalisme. Tetapi sesudah kematian Stalin terjadi perubahan karena dua alasan. Pertama, munculnya senjata-senjata fusi dan fusi secara berangsur-angsur menyadarkan negara-negara superpower bahwa perang nuklir harus dihindari; kelangsungan hidup mereka itu sendiri menuntut agar mereka bekerja sama kalau ingin memperkecil risiko yang inheren dalam persaingan berlanjut mereka; eksistensi nasional mengharuskan ko-eksistensi internasional. Kedua, semakin banyaknya masalah ekonomi dalam orbit Uni Soviet dan kenyataan bahwa negara-negara komunis pasti ketinggalan dalam perlombaan teknologi dengan Barat memberikan suatu rangsangan kuat untuk mencari kerja sama dengan negara-negara industri maju dunia Barat.

Di dunia lepas perang ketiga faktor ini mempengaruhi perilaku Uni Soviet dalam berbagai tingkat. Dalam periode tertentu dorongan ekspansi adalah paling atas; dalam periode lain kebutuhan akan ko-eksistensi lebih kuat. Diperdebatkan apakah ekspansionisme dan akomodasi bukan semata-mata segi-

segi suatu politik luar negeri Uni Soviet yang koheren dan berlanjut yang berlainan; apakah tahap-tahap kerja sama paling banter selingan taktis yang bergantian dengan tahap-tahap konfrontasi; apakah benar-benar terdapat suatu trend konsisten dari politik permusuhan sejati menuju suatu hubungan yang lebih positif. Akan tetapi kiranya aman untuk mengatakan bahwa pimpinan Uni Soviet tidak akan melewatkan kesempatan mana pun untuk memperluas pengaruh mereka selama tidak menghadapi perlawanan; dengan demikian pembendungan adalah suatu prasyarat bagi detente. Di lain pihak, segala kerja sama yang lama dan jauh jangkauannya dengan Barat berarti risiko-risiko besar bagi orang-orang Uni Soviet. Mereka pasti takut bahwa hal itu akan merongrong landasan dominasi mereka atas Eropa Timur itu sendiri. Oleh sebab itu mereka akan selalu tergoda untuk membatasi lingkup maupun akibat-detente.

Tiga periode dapat dibedakan dengan jelas dalam kebijaksanaan Uni Soviet terhadap Eropa sejak Perang Dunia II. Dalam periode yang pertama konsolidasi orbit Uni Soviet yang baru saja diperoleh diberi prioritas utama. Dalam periode yang kedua berulang kali dicoba untuk merusak status quo di Eropa Tengah: untuk mengambil alih Berlin Barat dan mungkin Jerman Barat; untuk mencegah proses dinamis integrasi Eropa mencapai kemajuan; dan untuk mengusir Amerika Serikat dari dunia lama. Dalam periode yang ketiga para pemimpin Kremlin menyesuaikan diri dengan "situasi sebenarnya" seperti dirumuskan dalam perjanjian yang diadakan antara Moskow dan Bonn tahun 1970; mereka menerima baik suatu *modus vivendi* Eropa yang memberikan janji keadaan normal, stabilitas dan bahkan sedikit persekutuan Timur-Barat.

Garis-garis pemisah antara ketiga periode itu sudah barang tentu tidak kaku. Diadakan cukup banyak perundingan bahkan pada puncak Perang Dingin sebagaimana pergesekan dan pertentangan kemudian menodai periode detente. Tiada jaminan bahwa Uni Soviet telah sungguh-sungguh melepaskan tujuan-tujuan jangka panjang strategi mereka sebelumnya terhadap Barat. Satu-satunya hal yang bisa kita katakan dengan sedikit kepastian ialah bahwa tujuan-tujuan jangka panjang ini pada saat itu tidak merupakan bagian kebijaksanaan operatif mereka dan hal ini berarti suatu kemajuan besar dibandingkan dengan tahun-tahun berbahaya ketika mereka berusaha mengubah status quo dengan segala cara yang tersedia bagi mereka, termasuk ancaman menggunakan kekuatan militer.

## PENAKLUKAN EROPA TIMUR

"Pada tahun 1945," tulis Adam Ulam, "tujuan yang dikejar-kejar tetapi tidak pernah dicapai oleh pemerintah-pemerintah Tsar telah dilaksanakan



oleh para pengganti mereka: Eropa Timur dikuasai sepenuhnya oleh Rusia.” Harus diakui bahwa bukanlah suatu rencana agresif yang membawa orang-orang Uni Soviet ke jantung Eropa; mereka sampai di situ dalam pertahanan melawan Jerman yang bergerak ke Timur untuk merebut wilayah. Namun sekali di Eropa Tengah, orang-orang Uni Soviet tidak bermaksud untuk pergi. Hitler telah memberikan suatu dalih kepada mereka; sekarang mereka berte-kad untuk memanfaatkannya sepenuhnya dan untuk mewujudkan impian para Tsar yang telah berabad lamanya.

Pertama, mereka memasukkan semua orang Ukraina dan Rusia Putih ke dalam Uni Soviet, sambil mendesak Polandia ke barat ke dalam wilayah yang merupakan wilayah Jerman sejak Abad Pertengahan. Kedua, mereka mene-gakkan kembali dominasi mereka atas ketiga Negara Baltik Estonia, Lithuania dan Latvia. Akhirnya mereka ”membetulkan” perbatasan-perba-tasan mereka secara yang merugikan Finlandia, Rumania dan Cekoslowakia. Pantas dicatat bahwa Uni Soviet adalah satu-satunya negara di dunia industri yang memperluas wilayahnya sejak 1920. Pada tahun 1945 perbatasan-perbatasan Uni Soviet hampir seluruhnya identik lagi dengan perbatasan-perbatasan Imperium Tsar yang digulingkan oleh Stalin pada tahun 1917.

Ini hanya langkah pertama. Langkah yang kedua bertujuan untuk menem-patkan Eropa Timur yang diduduki Uni Soviet dalam suatu daerah pengaruh Rusia yang tidak dipersoalkan. Rezim-rezim komunis dipaksakan di mana-mana tanpa mengenal ampun. Pada akhir 1947 Polandia, Rumania, Hungaria dan Bulgaria praktis telah dijadikan satelit di mana golongan komunis setem-pat dan pengawas-pengawas Uni Soviet mereka berkuasa sepenuhnya. Peme-rintah-pemerintah koalisi sebelumnya digantikan pemerintahan komunis. Pada musim semi tahun 1948 pengambilalihan Cekoslowakia oleh Uni Soviet membuat satelisasi Eropa Timur lengkap.

Kalau ideologi komunis memberikan ikatan bersama atau paling tidak front bersama kepada Imperium Rusia yang baru itu, tidak diragukan bahwa rezim-rezim satelit di mana-mana pada akhirnya bergantung pada bayonet-bayonet Uni Soviet. Hanya negeri-negeri tanpa tentara pendudukan Uni Soviet mempunyai pilihan yang benar-benar bebas: kenetralan seperti di Fin-landia atau melepaskan diri dari cengkeraman Uni Soviet seperti di Yugoslavia Tito atau Albania Hodsha. Lain-lain negara harus tunduk pada perintah-perintah Moskwa. Ini berlaku untuk hubungan luar negeri mereka: di bawah tekanan Uni Soviet Warsawa dan Praha harus melepaskan maksud mereka untuk ikut dalam Rencana Marshall. Itu juga berlaku untuk kebijaksanaan-kebijaksanaan dalam negeri mereka: tiada satu pun yang lolos dari kegilaan pembersihan yang merupakan ciri tahun-tahun terakhir pemerintahan Stalin.

Untuk sementara waktu Jerman Timur merupakan suatu kekecualian. *Gleichschaltung* juga berlangsung di situ, mulai dengan paksaan merger partai-partai Komunis dan Demokrasi Sosial. Tetapi perbatasan Jerman Timur dengan Barat tetap terbuka - dan sekitar 4 juta orang melarikan diri dalam periode 1945-1961. Masih ada Berlin, suatu kantong Empat Negara tepat di pusat zona pendudukan Uni Soviet. Selanjutnya Uni Soviet tidak pernah dapat memutuskan apa sasarannya: suatu Jerman bersatu yang komunis, suatu Jerman bersatu yang netral dan nonkomunis, atau suatu Jerman yang terbagi, separuh di bawah kekuasaan komunis dan separuh bagian barat kapitalis.

Pada tahun 1948 Stalin memutuskan hubungan kereta api dan jalan-jalan ke Berlin. Blokade itu jelas merupakan suatu usaha untuk membulatkan apa yang pada waktu itu dikenal sebagai "orbit Soviet." Hal itu jelas dimaksud untuk mendesak Barat keluar dari Berlin dan mempercepat keberangkatan Amerika Serikat dari Jerman Barat. Jika berhasil, blokade itu akan membuka prospek menegakkan komunisme di seluruh Jerman. Dalam kenyataan Tekanan Berlin tahun 1948/1949 itu gagal sama sekali. Ia dikalahkan tekad negara-negara Barat untuk tetap di Berlin seperti terungkap dalam Jembatan Udara (Air Lift) dan tekad penduduk Berlin itu sendiri untuk tetap bebas.

Uni Soviet membayar mahal untuk perjudian Berlinnya itu. Karena menyusul kudeta komunis di Praha, blokade itu memperkeras pendapat Barat terhadap Uni Soviet. Rencana Marshall mulai dilaksanakan: NATO mulai terbentuk; komitmen Amerika Serikat akan pertahanan Eropa dikukuhkan; rakyat Jerman Barat untuk sementara melepaskan impian persatuan Jerman dan membentuk Republik Federal. Sebaliknya di Eropa Timur dibentuk Pakta Warsawa dan Republik Demokrasi Jerman didirikan sebagai suatu Negara Jerman tersendiri. Ini membuat pembagian Eropa lengkap. Sejak itu garis antara Timur dan Barat ditarik dengan tegas.

Memaksakan pola Uni Soviet secara seragam atas Eropa Timur mungkin tampak sebagai kebijaksanaan yang paling baik pada waktu itu. Akan tetapi untuk jangka panjang hal itu mengandung resiko-resiko dan hukuman-hukuman yang berat. Ia bertentangan dengan tradisi nasional yang berakar kuat, mengabaikan perbedaan-perbedaan budaya dan membangkitkan ketidaksenangan psikologis. Reaksi tak terhindarkan. Kenyataannya pemberontakan spontan melawan dominasi Uni Soviet telah menjadi soal biasa di gelanggang Eropa Timur. Hal itu terjadi di Jerman Timur tahun 1953, di Polandia dan Hungaria tahun 1956, di Cekoslowakia tahun 1968, dan di Polandia lagi tahun 1970, 1976, 1980/1981 - daftarnya sangat panjang, dan daftar itu bahkan tidak memuat pemisahan Yugoslavia tahun 1949 dan Albania tahun 1960 ataupun huru-hara yang tidak begitu luas di Bulgaria tahun 1965. Kini



ledakan-ledakan spontan ini kiranya merupakan ancaman yang paling besar terhadap perdamaian di Eropa. Paling tidak hal itu merupakan sumber abadi ketidakstabilan dan kecemasan. Adalah sangat ironis: tuntutan Uni Soviet agar Eropa Timur dibentuk menurut citranya sendiri menciptakan ancaman yang paling serius bagi keamanannya. Sedikit lebih banyak toleransi untuk kebhinekaan ideologi kiranya akan lebih menjamin kepentingan keamanannya.

## PEREBUTAN JERMAN

Tahap kedua Perang Dingin tepat dua puluh tahun lamanya; dari 1949 sampai 1969. Cirinya ialah suatu campuran aneh krisis dan usaha akomodasi, pencairan dan pembekuan, caci-maki Timur-Barat yang sengit (1952/1953, 1967/1968) dan sikap masuk akal pada berbagai pertemuan puncak (1955, 1959, 1967). Kejadian-kejadian di Asia bergema di gelanggang Eropa: pada awal 1950-an perang Korea, yang segera disusul persenjataan kembali Jerman dan penerimaannya sebagai anggota NATO; pada 1960-an perang Vietnam yang dengan cepat mengakhiri pendekatan-pendekatan berhati-hati ke arah detente yang dimulai oleh Khrushchev dan Kennedy menyusul konfrontasi berbahaya mereka mengenai Berlin dan Kuba. Monopoli nuklir Amerika Serikat digantikan paritas superpower dalam periode itu; hal ini akhirnya memaksa Rusia dan Amerika Serikat untuk mengakui bahwa ko-eksistensi menuntut suatu tingkat kerja sama yang sebelumnya tak terbayangkan kalau mereka ingin menghindari kengerian perang atom. Pada waktu yang sama sengketa Cina-Uni Soviet meningkat menjadi permusuhan dan secara demikian secara mendasar mengubah kenyataan-kenyataan politik internasional lepas perang.

Pada tahap akhir Perang Dingin ini Jerman menjadi front pertempuran utama antara kedua kubu itu. Negara itu telah dibagi secara formal. Kedua Negara Jerman mulai mempersenjatai diri. Diadakan perundingan-perundingan untuk menjadikan Republik Federal anggota penuh NATO, sedangkan Republik Demokrasi bersiap-siap untuk bergabung dengan Pakta Warsawa. Dalam periode yang sangat penting ini Kremlin sekali lagi mengiming-imingkan prospek reunifikasi yang cemerlang kepada orang-orang Jerman. Para historisi masih berselisih apakah tawaran yang termuat dalam Catatan-catatan Stalin tahun 1952 -- Jerman yang bersatu dan netral -- itu sungguh-sungguh ataukah semata-mata dimaksud untuk menutup jalan masuk Jerman ke NATO. Tawaran itu rupanya suatu muslihat; soalnya ialah bahwa Kanselier Adenauer tidak pernah memikirkan untuk mendapatkan kepastian. Bulan Mei 1955 Republik Federal Jerman bergabung dengan organisasi pertahanan Barat itu; tidak lama kemudian Republik Demokrasi Jerman menjadi anggota sistem pakta komunis. Reunifikasi Jerman dengan cepat menghilang dari agenda

Timur-Barat. Secara praktis Persoalan Jerman diselesaikan: persatuan ditolak, pembagian menjadi bentuk masa depan.

Masih terdapat dua masalah. Yang pertama berkaitan dengan senjata nuklir. Uni Soviet menerima persenjataan kembali Republik Federal Jerman tetapi tidak ingin melihat senjata nuklir di bumi Jerman, jangankan di tangan Jerman. Pada pertengahan 1950-an orang-orang Uni Soviet melancarkan suatu usaha propaganda besar-besaran melawan penempatan senjata nuklir Amerika Serikat di Eropa tetapi sia-sia, karena ribuan kepala dan peluncur nuklir jadi digelar di sebelah barat sungai Elbe. "Kampanye Melawan Kematian Atom" juga tidak berhasil mencegah Tentara Jerman Barat yang masih baru dilengkapi dengan senjata nuklir. Memang, senjata-senjata ini tetap dikuasai Amerika Serikat secara ketat dalam waktu damai dan sama-sama ketatnya dikuasai Amerika Serikat dan NATO dalam waktu perang; orang-orang Jerman Barat tidak pernah dibolehkan memegang pelatuknya. Tetapi hal ini sama sekali bukan suatu konsesi untuk Uni Soviet, melainkan sesuai dengan kepentingan intrinsik Amerika Serikat.

Masalah yang kedua adalah masalah terbelahnya Berlin. Dilihat dari sudut Barat yang menguntungkan, Berlin adalah mercusuar kebebasan; dilihat dari Timur, ia adalah suatu luka yang mengganggu. Ratusan ribu orang Jerman Timur melintasi perbatasan setiap tahun; hal itu mulai mempengaruhi ekonomi Jerman Timur; massa rakyat yang "memberikan suaranya dengan kaki mereka" itu memberikan nama buruk kepada seluruh sistem sosialis. Pada tahun 1958 Nikita Khrushchev memutuskan untuk menutup lubang itu. Ultimatumnya tanggal 27 Nopember menyulut krisis Berlin yang kedua. Sebagai akibatnya dunia lebih dekat dengan bencana nuklir daripada dalam krisis mana pun sebelum atau sesudahnya.

Krisis Berlin yang kedua ini merupakan usaha Rusia yang terakhir untuk mengubah kenyataan-kenyataan Eropa. Berlin Barat akan diubah menjadi suatu "Kota Bebas," negara-negara Barat akan dihalau dari posisi mereka, Republik Demokrasi Jerman akan mengambil alih tanggung jawab Uni Soviet untuk jalan-jalan masuk ke Berlin Barat, suatu perjanjian perdamaian dengan kedua negara Jerman akan mengukuhkan pembagian negeri itu. Bahasa Khrushchev sebagian sombong, sebagian mengancam; ia mengancam bahwa hanya orang gila ingin menyulut perang dunia untuk mempertahankan status quo di Berlin. Krisis itu membara selama hampir empat tahun. Keredaan diplomatik bergantian dengan konfrontasi dramatis: pada pertemuan puncak di Paris awal 1960; bulan Agustus 1961 ketika tembok Berlin didirikan; dua bulan kemudian, ketika tank-tank Amerika Serikat dan Uni Soviet saling berhadapan, moncong meriam beradu moncong meriam, di tempat pengawasan Charlie. Langkah demi langkah Khrushchev kemudian mundur lagi karena



menyadari bahwa orang-orang Amerika Serikat bertekad untuk tetap di Berlin, di Jerman dan di Eropa. Tetapi diperlukan krisis rudal Kuba Oktober 1962 untuk membangkitkan kesadaran itu. Hanya setelah Presiden Kennedy menantang pemimpin Kremlin itu di kawasan Karibia Khrushchev bersedia menerima baik status quo Eropa dan berusaha meredakan ketegangan Timur-Barat atas dasar itu.

Pada tahun 1963 detente superpower hidup sebentar seperti terlihat dalam pemasangan telepon darurat (Hot Line) antara Washington dan Moskow dan Larangan Percobaan Nuklir Parsial. Tetapi kemudian Kennedy terbunuh pada bulan Nopember 1963, dan belum satu tahun kemudian Khrushchev terpaksa meletakkan jabatannya - pada hari Cina meledakkan senjata nuklir pertamanya. Dalam bulan-bulan menjelang penggeserannya dari kekuasaan ini orang Ukraina yang giat dan gesit itu berusaha sungguh-sungguh untuk memperbaiki hubungan Uni Soviet dengan Bonn; menantu laki-laknya Adzhubei menjajagi Jerman Barat; Khrushchev sendiri akan mengadakan suatu kunjungan ke Republik Federal Jerman.

Pergantian pengawal di Kremlin itu menghentikan perkembangan awal detente ini. Terdapat suatu istirahat dalam perundingan-perundingan Timur-Barat, hampir suatu jalan buntu. Leonid Brezhnev harus memantapkan posisinya dan menemukan arahnya. Perang Vietnam sangat membebani hubungan Moskow-Washington. Meningkatnya keresahan dan ketidakstabilan di Eropa Timur menjadi pergolakan ideologi dan politik "Musim Semi Praha" sekali lagi menyadarkan pemimpin-pemimpin Kremlin bahwa kendali-kendali harus diperketat. Gerakan Mansfield yang bertujuan untuk mengurangi garnisun seberang laut Amerika Serikat, dan keluarnya De Gaulle dari organisasi militer NATO membangkitkan harapan bahwa tokh akan mungkin memisahkan Eropa Barat dan Amerika Serikat. Pada waktu yang sama taktik "kursi kosong" Perancis dalam Masyarakat Eropa membangkitkan ilusi dalam benak Uni Soviet bahwa integrasi Eropa Barat masih bisa dihentikan, bahkan mungkin dibalik.

Faktor-faktor ini menerangkan kebañian dan kesia-siaan pendekatan Brezhnev dengan Barat selama keempat tahun pertamanya dalam jabatan. Sekali lagi ia mencoba mengusir orang-orang Amerika Serikat dari Dunia Lama; sekali lagi ia menuangkan Republik Federal Jerman dalam peran suatu negara revisionis yang berbahaya dan agresif; sekali lagi propaganda Uni Soviet mencaci-maki masyarakat Brussels. Tema-tema anti Amerika, slogan-slogan anti Jerman Barat dan suatu kecondongan anti integrasi Eropa mewarnai kampanye agitprop Timur yang baru ini.

Satu alat adalah usul untuk mengadakan suatu Konperensi Keamanan Eropa yang untuk pertama kalinya digariskan oleh Uni Soviet di Bukares ta-

hun 1966 dan di Karlovy Vary tahun 1967, dan dikukuhkan kembali di Bukares pada musim semi tahun 1969. Suatu siasat lain ialah membanjiri Republik Federal Jerman dengan surat-surat diplomatik yang tajam pada tahun 1967 dan 1968 - campur tangan yang kurang ajar dalam urusan dalam negeri Bonn, protes terhadap Undang-undang Keadaan Darurat, tuduhan-tuduhan bahwa neo-nazisme merajalela di Jerman Barat. Secara arogan Kremlin menuntut suatu hak untuk mencampuri urusan Republik Federal Jerman, atas dasar ketentuan-ketentuan Piagam PBB mengenai "negara musuh" yang lemah; secara angkuh ia menuntut penghapusan tanggung jawab Empat Negara untuk Berlin dan pembentukan Berlin Barat sebagai suatu entitas politik yang merdeka; secara mutlak ia menuntut agar Bonn mengakui Republik Demokrasi Jerman.

Semuanya itu merupakan usaha terakhir untuk memaksa Barat menerima tujuan-tujuan maksimal Uni Soviet: penarikan Amerika Serikat dari Eropa; penghentian integrasi Eropa Barat; Finlandisasi Jerman Barat. Kemudian secara mendadak gambarnya berubah pada tahun 1969. Bahasa yang angkuh digantikan bahasa yang sopan. Keinginan akan kompromi lebih kuat daripada nafsu konfrontasi. Sasaran-sasaran maksimal sebelumnya diganti dengan serangkaian tujuan minimal yang baru: mengamankan status quo, tidak mengubahnya; menciptakan ketenangan di front Barat karena ancaman Cina menjadi semakin besar di cakrawala Timur; dan mendapatkan sumber-sumber daya teknologi dan komersial Barat dengan maksud untuk mengatasi keterbelakangan ekonomi Imperium Uni Soviet.

## SUATU DASAWARSA DETENTE

Titik balik yang besar tiba pada tahun 1969. Dalam tahun yang sangat penting ini Perang Dingin digeser suatu peredaan ketegangan yang berangsur-angsur. Saling caci-maki diganti dengan usaha untuk menemukan suatu bahasa bersama dan suatu pendekatan gabungan terhadap soal-soal pokok yang membuat parah hubungan Timur-Barat selama dua puluh lima tahun.

Pada tahun 1969 Richard Nixon memulai jabatannya sebagai Presiden Amerika Serikat dan Henry Kissinger menjadi Penasihat Keamanan Nasional-nya; bersama-sama mereka mengumumkan suatu "era perundingan". Pada tahun itu juga Willy Brandt menjadi Kanselir Jerman Barat dan mengangkat Egon Bahr, teman dan penasihat lamanya, sebagai perunding khusus dengan negara-negara Eropa Timur; bersama-sama mereka mulai melaksanakan apa yang dibayangkan Bahr pada tahun 1963: "Perubahan lewat Saling Pendekatan." Tetapi lebih khusus lagi, 1969 adalah tahun perubahan hati yang besar di Moskow.



Terdapat bermacam-macam dugaan mengenai apa di belakang perubahan hati itu: kenyataan bahwa perang Vietnam akhirnya menurun; suatu usaha Uni Soviet untuk menutupi kejadian 21 Agustus 1968 yang memalukan ketika pasukan-pasukan dari lima negara Pakta Warsawa menduduki Cekoslowakia Dubcek atau, jauh lebih mendalam, kesadaran menyusul pertempuran di sungai Ussuri bulan Maret bahwa ancaman Cina lebih besar daripada sebelumnya dan mengharuskan suatu kebijaksanaan yang akan mengamankan rusuk barat Uni Soviet yang semakin cemas dengan prospek konflik bersenjata dengan Cina. Dalam kenyataan semuanya itu bisa mempengaruhi keputusan akhir untuk menghentikan Perang Dingin.

Pertimbangan-pertimbangan ekonomi jelas ikut memainkan peranan yang penting pula. Pada tahun 1969 para pemimpin Kremlin pasti menyadari bahwa untuk menjadi superpower yang sungguh-sungguh tidak cukup bagi Uni Soviet semata-mata mencari paritas militer dengan Amerika Serikat tetapi juga harus mengatasi keterbelakangan ekonomi yang masih menandai begitu banyak bidang kehidupan Uni Soviet. Bersamaan dengan itu mereka pasti menyadari bahwa suatu program jangka panjang untuk modernisasi tidak akan cepat mencapai kemajuan besar kalau negara-negara industri Barat tidak menolong dengan kredit dan teknologi secara substansial.

Apa pun telah memicu keputusan mereka, kenyataannya pada tahun 1969 Uni Soviet bergeser dari konfrontasi ke dialog. Pada musim panas persiapan untuk kontak SALT antara orang-orang Amerika Serikat dan Rusia akhirnya dimulai dan bulan Nopember Gerard Smith dan Wladimir Semjonov memulai perundingan-perundingan di Helsinki. Bulan Juli Gromyko menanggapi isyarat Berlin yang empat bulan sebelumnya diberikan oleh Presiden Nixon kepada Moskow atas nama Partai Demokrasi Sosial Jerman Barat dalam suatu pidato kepada para pekerja kota yang terbagi itu. Secara bersamaan diplomasi Uni Soviet menyuarakan suatu nada baru terhadap Republik Federal Jerman. Bulan Nopember 1969, setelah Kanselir Willy Brandt memulai jabatannya, terjadi pertukaran pertama dalam usaha diplomasi panjang yang akan disebut *Ostpolitik* (Politik Timur). Dengan demikian pada akhir 1969 dimulai suatu usaha yang akan berlangsung hampir lima tahun: penyusunan suatu *modus vivendi* yang biarpun tidak memberikan suatu penyelesaian akhir untuk masalah-masalah dunia lepas perang, paling tidak memberikan suatu program yang baik yang dapat digunakan sebagai landasan untuk melaksanakan kebijaksanaan guna mewujudkan stabilitas dan normalisasi.

*Ostpolitik* - atau *Westpolitik* Brezhnev dari sudut pandangan Kremlin - adalah suatu usaha untuk sekaligus mengakhiri Perang Dunia II dan Perang Dingin. Itulah arti jaringan perjanjian yang diadakan antara Bonn dan ibukota-ibukota Eropa Timur: dengan Moskow dan Warsawa tahun 1970,

dengan Berlin Timur tahun 1972, dengan Praha, Sofia dan Budapest tahun 1973. Persetujuan Empat Negara mengenai Berlin (1971), sekalipun dirundingkan oleh para pemenang, merupakan bagian integral bangunan diplomasi ini.

Secara praktis persetujuan-persetujuan itu adalah suatu perjanjian perdamaian dan mengakhiri konflik khusus antara Jerman Barat dan Timur komunis. Dengan janji-janji tidak akan menggunakan kekerasan, persetujuan-persetujuan itu mengukuhkan kenyataan-kenyataan status quo tanpa secara legal menutup perubahan mendatang. Masalah-masalah yang belum diselesaikan dibiarkan terbuka secara yuridis biarpun secara politik ditutup. Moskow menerima kenyataan-kenyataan yang menjadi pemikiran langsung Jerman Barat: jalinan antara Republik Federal Jerman dan Berlin Barat; hubungan khusus antara kedua Negara Jerman; perhatian untuk kontak orang-orang yang lebih luas. Bonn menerima kenyataan-kenyataan yang oleh Moskow diberi prioritas pertama: eksistensi Negara Jerman Timur; perbatasan barat Polandia sepanjang Oder-Neisse yang tidak boleh diganggu-gugat; dan pembatalan formal Persetujuan Munich tahun 1938 yang memaksa Cekoslowakia menyerahkan Sudetenland kepada Jerman Hitler. Kedua pihak mengakui "situasi sebenarnya". Status quo sudah tidak dipersoalkan oleh Jerman maupun oleh Uni Soviet.

Pada tahun 1975, pada Konperensi Helsinki mengenai Keamanan dan Kerja Sama Eropa, perjanjian-perjanjian bilateral awal 1970-an itu mendapat cap persetujuan multilateral. Tiga puluh lima bangsa menandatangani Dokumen Final. Mereka semua mempunyai satu tujuan yang sama: memperluas bidang kepentingan bersama. Tetapi terlepas dari itu, harapan-harapan mereka sangat bermacam-macam. Timur mengharapkan konsolidasi blok komunis, perluasan perdagangan dan alih teknologi. Barat lebih menekankan keamanan militer dan hak-hak asasi manusia. Dokumen Final itu mencatat maksud-maksud, bukan komitmen-komitmen kontrak, dan lebih mencerminkan perbedaan daripada persamaan (convergence).

Sementara momok masa lampau akhirnya dikubur di Helsinki. Amerika Serikat merupakan salah satu penandatangannya; akhirnya Uni Soviet menerima kehadirannya di daratan Eropa. Pakta-pakta militer diterima sebagaimana adanya: landasan tempat perdamaian antara Timur dan Barat bersandar; pembubarannya tidak lagi dibicarakan. Masyarakat Eropa, bertahun-tahun sasaran caci-maki Uni Soviet, diakui secara diam-diam; kontak antara Masyarakat Eropa dan COMECON, semacam tandingan Timurnya, dimulai tidak lama kemudian.

Persetujuan Helsinki akan mengantarkan suatu jaman baru: jaman kerja sama sesudah jaman konfrontasi. Hanya sebagian impian itu menjadi kenya-



taan. Pertama, detente mendatangkan hasil kemanusiaan: ia memperbanyak kontak antara bangsa-bangsa Eropa secara yang tidak dikenal sebelumnya. Kedua, detente menguntungkan secara politik: frekuensi krisis ditekan; Berlin yang merupakan sumber pergesekan yang terus-menerus menjadi tenang. Ketiga, detente menguntungkan perdagangan: perdagangan sangat meningkat. Tetapi detente tetap suatu torso: tidak lengkap dan tidak sempurna - dan selalu di bawah ancaman.

## PROSPEK

Jelas kebijaksanaan Uni Soviet di Eropa kurang garang dan mengancam pada waktu itu daripada dalam sementara periode sebelumnya. Tiada klaim, tuntutan dan tekanan yang gawat. Ada komitmen abstrak akan detente dan kerja sama. Namun terdapat sejumlah faktor yang mudah mengakibatkan meningkatnya ketegangan lagi di Eropa. Paling tidak faktor-faktor itu pasti membatasi luasnya kerja sama Timur-Barat dalam dasawarsa 1980-an.

Satu faktor pembatas adalah kekuatan ideologi di Timur. Perang ideologi melawan Barat berlangsung terus; kenyataannya perang itu meningkat pada saat detente itu mulai. Kampanye kebencian resmi, pendidikan murid dan mahasiswa untuk kebencian, pencacimakian sistem Barat adalah soal biasa. Jelas kerja sama tidak bisa bertahan untuk jangka panjang dengan adanya pencacimakian semacam itu.

Faktor yang kedua ialah berlanjutnya konflik dan konfrontasi Timur-Barat di Dunia Ketiga. Sejauh ini detente terbatas pada Eropa. Di luar Eropa persaingan jalan terus: di Karibia, di Benua Afrika, di Timur Tengah, di Indocina. Intervensi Uni Soviet di Afghanistan merupakan suatu peringatan yang jelas bahwa kepentingan-kepentingan vital Barat dapat diancam jauh dari tanah air. Betapa banyak pun kita berusaha melindungi detente di Eropa terhadap kejadian-kejadian di kawasan-kawasan lain, reperkusinya pasti akan mempengaruhi Eropa. Makin dekat kejadian-kejadian semacam itu dengan ladang-ladang minyak di kawasan Teluk makin keras reperkusinya.

Faktor yang ketiga adalah kemungkinan yang selalu ada bahwa akan terjadi pemberontakan di Eropa Timur melawan dominasi Uni Soviet dan penindasan komunis. Setiap kali pemberontakan semacam itu terjadi, hubungan Timur-Barat menjadi lebih buruk - untuk waktu lama sesudah 1956, untuk waktu yang lebih pendek sesudah 1968, untuk waktu yang belum pasti sesudah pengumuman hukum darurat militer di Polandia pada 13 Desember 1981.

Faktor bahaya yang keempat adalah berlanjutnya perlombaan senjata. Tiada negarawan Barat yang rasional yang percaya bahwa Uni Soviet mampu

nyai maksud agresif terhadap Eropa. Akan tetapi kenyataannya Moskow melakukan usaha persenjataan yang luar biasa justru dalam dasawarsa detente. Sebagai hasilnya meningkat jumlah maupun mutu tank-tank, pesawat-pesawat tempur, moncong artileri yang digelar sepanjang front tengah NATO. Selain itu Uni Soviet menempatkan sekitar 300 rudal jenis SS-20 yang dahsyat, yang dua pertiga diarahkan ke Eropa Barat. Semuanya itu hanya dapat menimbulkan keragu-raguan, kecurigaan dan kecemasan. Detente politik harus ditopang detente militer agar bertahan. Suatu build-up senjata Uni Soviet yang tidak dibatasi akan sangat merongrongnya.

Suatu faktor yang kelima dan terakhir ialah ketidakmampuan sistem ekonomi komunis untuk sungguh-sungguh bekerja sama. Memang, perdagangan Timur banyak meningkat, tetapi baru merupakan 5% bisnis luar negeri Eropa Barat dan baru-baru ini mengalami kemunduran. (Perdagangan Jerman Barat dengan semua negara komunis kecuali Jerman Timur hanya separuh perdagangannya dengan Swiss.) Kesulitan-kesulitannya bertumpuk: sistem perencanaan Timur sangat lamban, pengetahuan mengenai pasaran Barat masih elementer, organisasi perdagangan luar negerinya berbelit-belit seperti selamanya. Lagi pula kelayakan negara-negara COMECON untuk mendapatkan kredit menurun dengan cepat beberapa tahun belakangan ini. Polandia dan Rumania mempunyai banyak hutang pada bank-bank Barat dan keduanya hampir-hampir tidak dapat membayarnya kembali sebagai akibatnya. Dan di negara-negara demokrasi industri orang semakin tidak senang membantu usaha persenjataan Uni Soviet dengan kredit Barat dan alih teknologi maju secara besar-besaran.

Akan tetapi bukanlah kelima faktor ini saja yang mengganggu hubungan Timur-Barat. Dapat ditambahkan kenyataan bahwa kekuasaan Leonid Brezhnev, yang mempertaruhkan sebagian besar kepemimpinannya untuk memperbaiki hubungan dengan Amerika Serikat dan Jerman Barat, mulai berkurang. Sejauh kita ketahui, pertarungan untuk menggantikannya sudah mulai. Sulit bagi orang-orang Barat untuk memahami rangkaian kekuatan-kekuatan intern yang akan menentukan kebijaksanaan Uni Soviet dalam era sesudah Brezhnev. Akan ada suatu tahap konsolidasi domestik, pembaharuan, liberalisasi? Atau diperketatnya kendali-kendali, suatu gerak ke luar yang agresif, suatu gerak kembali ke sasaran-sasaran maksimal sebelum 1970 di Eropa?

Kita tidak mengetahuinya. Sebagian besar akan bergantung pada arah yang akan ditempuh hubungan Amerika Serikat-Rusia. Perkembangan kebijaksanaan Cina akan memegang peranan. Dan keadaan Eropa Barat secara tak terhindarkan akan mempengaruhi pilihan-pilihan Uni Soviet: apakah kelemahannya mengundang tekanan dan dorongan dan menjanjikan keun-



tungan yang mudah atau apakah vitalitasnya membuat suatu kebijaksanaan kerja sama bersahabat lebih menarik.

Pengganti Brezhnev harus mengambil keputusan-keputusan penting. Apakah yang lebih penting di Eropa Timur: kohesi atas dasar suatu model yang dipaksakan Uni Soviet, atau kemampuan hidup atas dasar diversitas yang lebih besar? Apakah yang lebih baik: arogansi hegemonis terhadap Eropa Barat atau suatu sikap yang terarah pada persekutuan? Apa harus diberi tempat pertama: utopianisme komunis atau pragmatisme rasional?

Soal pokok dalam konteks kebijaksanaan Uni Soviet di Eropa dirumuskan sepuluh tahun yang lalu oleh Profesor Adam Ulam: "Dapatkah Negara Uni Soviet mengadakan kerja sama yang lama dan luas dengan Barat kalau salah satu akibatnya boleh jadi adalah erosi dominasi Uni Soviet atas Eropa Timur?" Jawaban Ulam bersifat tentatif dan masih berlaku: "Bagaimana kontradiksi-kontradiksi yang inheren dalam kebijaksanaan luar negeri Uni Soviet itu akan diatasi akan bergantung pada jauh lebih banyak hal daripada semata-mata suatu keputusan oleh sedikit orang di Kremlin atau bahkan evolusi sistem Uni Soviet. Namun kalau bukan generasi sekarang ini, pasti generasi berikut pemimpin-pemimpin Uni Soviet menghadapi suatu pilihan. Karena ingat akan dalil pendahulu abad ke-18 mereka -- "barang apa tidak lagi tumbuh mulai membusuk" -- mereka bisa mencari bayangan keamanan melalui kekuatan dan ekspansi yang bahkan lebih besar. Atau mereka, ingat akan kenyataan-kenyataan jaman nuklir, bisa mengejar tujuan tata dunia supra-ideologis di luar mana tiada negara, betapa kuat pun, yang dapat menemukan keamanan dan kebesaran sejati."

Sumber-sumber peri laku Uni Soviet masih tetap sumber-sumber yang didiagnosa oleh George Kennan langsung sesudah Perang Dunia II: ideologi dan keadaan. Nasib dunia akan bergantung pada ramuan baru yang akan diputuskan oleh generasi berikut pemimpin-pemimpin Kremlin.

# ALIANSI ATLANTIK DAN HUBUNGAN TIMUR-BARAT\*

Hildegard Hamm-BRUECHER

Sudah barang tentu tema uraian ini - Aliansi Atlantik dan Hubungan Timur-Barat - sangat penting bagi Jerman Barat. Akan tetapi pada hemat kami tema ini juga mendapat perhatian yang semakin besar dari negara-negara Dunia Ketiga dan Asia Tenggara biarpun jarak yang memisahkannya dari kawasan NATO dan Pakta Warsawa besar. Menteri Ali Moertopo telah melukiskan banyaknya kaitan antara soal-soal perimbangan kekuatan global dan masalah-masalah Dunia Ketiga. Di bumi kita yang semakin menyusut memang terdapat saling ketergantungan politik maupun ekonomi. Pengembangan hubungan antara negara-negara industri Barat dan Timur mempunyai arti yang menentukan untuk penyelesaian masalah-masalah global dan masalah-masalah Dunia Ketiga. Dalam iklim konflik Timur-Barat dan perlombaan senjata, masalah-masalah ini akan menjadi tak terselesaikan. Menjamin perdamaian antara Timur dan Barat adalah sangat penting untuk menyelamatkan perdamaian dunia.

Sejauh mana soal-soal keamanan dan perlucutan senjata kini mempunyai suatu dimensi yang mempengaruhi Timur dan Barat, Utara dan Selatan menjadi jelas dalam Sidang Khusus Kedua Majelis Umum PBB yang baru-baru ini diadakan untuk membicarakan perlucutan senjata. Meningkatnya persenjataan membahayakan perdamaian, menghambat pembangunan dan membatasi kemampuan negara-negara industri untuk memberikan bantuan yang diperlukan untuk pembangunan negara-negara Dunia Ketiga. Hanya kalau pembangunan senjata bisa dikendalikan, sumber-sumber daya umat manusia akhirnya bisa digunakan untuk mengatasi kesengsaraan dan kelaparan, pengangguran dan inflasi di dunia.

---

\*Diambil dari makalah yang disampaikan pada Konperensi Indonesia-Jerman, Bali, 5-7 Juli 1982. Dr. Hildegard Hamm-BRUECHER adalah Menteri Negara untuk Urusan Luar Negeri Jerman Barat. Pengambilnya Kirdi DIPOYUDO.



Untuk menilai dengan tepat arti NATO dalam kerangka perbedaan-perbedaan antara Timur dan Barat, kita perlu membayangkan situasi historis Eropa pada akhir Perang Dunia II. Akibat perang yang merupakan bencana yang dahsyat itu, Jerman dan Eropa sebagai keseluruhan terbagi. Uni Soviet mampu memperluas daerah pengaruhnya ke Eropa Tengah dan menjadi kekuatan dunia.

Negara-negara demokrasi Eropa Barat menarik kesimpulan-kesimpulan yang sesuai dari sejarah lampau mereka. Mereka mengatasi lingkaran kecurigaan dan permusuhan, kekerasan dan kontra kekerasan yang telah berabad-abad dan menemukan jalan persahabatan serta solidaritas. Secara demikian Masyarakat Eropa muncul dari keinginan akan kerja sama ekonomi yang lebih erat tepat pada waktu Aliansi Pertahanan Atlantik Utara muncul dari keharusan untuk menjamin keseimbangan kekuatan.

Satu faktor menentukan dalam konteks ini adalah keanggotaan Amerika Serikat dalam aliansi pertahanan ini. Hal ini berakar pada pengakuan bahwa Eropa Barat hanya dapat menjamin keamanannya bersama-sama dengan Amerika Serikat. Tanpa Aliansi itu, Eropa Barat cepat atau lambat akan menjadi sasaran dan permainan perkembangan-perkembangan internasional. Dengan demikian kehadiran angkatan bersenjata Amerika Serikat di Eropa sebagai penjamin keamanan Eropa Barat secara mutlak tak tergantikan.

Sifat khusus dan secara historis unik dari Aliansi Atlantik Utara itu terletak dalam kenyataan bahwa ia tidak melihat dirinya sebagai aliansi militer dalam gaya tradisional atau semata-mata sebagai suatu aliansi ad hoc untuk membela keamanan. Sebaliknya, dasarnya - seperti diungkapkan dalam komunike Dewan NATO Desember 1978 - terdiri atas komitmen bersama pada nilai-nilai demokrasi, hak-hak manusia, keadilan dan kemajuan sosial. Eropa dan Amerika Serikat terjalin oleh komitmen mereka pada nilai-nilai politik pokok yang sama. Oleh sebab itu NATO adalah juga suatu aliansi politik negara-negara bebas yang menyeluruh, suatu aliansi yang didasarkan atas suatu filsafat bersama. Aliansi itu memandang dirinya sebagai suatu kekuatan untuk perdamaian, dan ia adalah suatu kekuatan untuk perdamaian di Eropa dan di dunia.

Itulah sumber orientasi NATO yang bersifat defensif dalam arti sempit. Tujuannya ialah mencegah perang dan menjamin perdamaian. NATO tidak pernah menggunakan kekerasan dan tidak akan pernah merupakan pihak pertama yang menggunakannya. Usaha-usahanya semata-mata dimaksud untuk melindungi keutuhan wilayah dan kemerdekaan negara-negara anggotanya dalam rangka menyelamatkan nilai-nilai dan kebebasan-kebebasan yang mempunyai arti mendasar untuk masyarakat-masyarakat demokratisnya.

Aliansi itu berhasil melaksanakannya sejak pembentukannya. Eropa Barat kini telah hidup dalam perdamaian selama 37 tahun dan mencapai kemakmuran yang tiada bandingnya. Ini merupakan periode perdamaian yang paling lama di Benua Eropa, yang dalam sejarahnya begitu sering menderita akibat perang-perang pembunuhan saudara yang menghancurkan.

Adalah jelas bahwa khususnya Republik Federal Jerman harus menaruh minat istimewa atas fungsi NATO mencari perdamaian. Jerman terletak tepat di perbatasan antara Timur dan Barat: garis-garis pemisahannya tepat memotong bangsa Jerman. Republik Federal Jerman kiranya adalah negara yang paling rawan secara geo-strategi pada titik pertemuan yang mungkin paling sensitif antara Timur dan Barat: ia tidak mampu menjamin keamanannya secara sendirian. Selain itu, potensi negara-negara Eropa Barat tidak akan cukup untuk membentuk suatu kekuatan tandingan yang stabil terhadap kekuatan konvensional dan nuklir Uni Soviet. Dan Republik Federal Jerman hanya dapat melaksanakan suatu kebijaksanaan yang merdeka sesuai dengan arti pentingnya kalau bergabung secara erat dengan sekutu-sekutu Eropa dan Amerika Serikatnya.

Ini terutama berlaku untuk politik timur (Ostpolitik) Jerman, suatu hal yang sangat penting bagi Republik Federal Jerman sehubungan dengan letak geografisnya dan pembelahan bangsa Jerman. Hanya jalinan yang kuat dengan sekutu-sekutunya dalam aliansi itu memberikan kepadanya dan kepada lain-lain negara Eropa Barat dukungan yang diperlukan untuk memungkinkannya mengadakan suatu dialog yang memberikan harapan dengan Uni Soviet dan lain-lain negara Eropa Timur. Karena suatu dialog yang diadakan dari kedudukan inferioritas dan ketidakpastian tidak akan berarti perundingan atas dasar yang sama tetapi semata-mata suatu tawaran peri laku yang baik.

Kebijaksanaan Republik Federal Jerman terhadap negara-negara Pakta Warsawa beroperasi dalam kerangka konsep politik yang dikembangkan bersama-sama dengan sekutu-sekutunya dalam Aliansi lebih dari 15 tahun yang lalu dan dikaitkan dengan nama bekas Menteri Luar Negeri Belgia Harmel. Strategi yang dirumuskan dalam Laporan Harmel tahun 1967 ini berusaha menjamin keamanan dan stabilitas dengan dua cara: (1) dengan menjamin suatu perimbangan militer antara Timur dan Barat melalui pengaturan-pengaturan pertahanan yang sesuai; dan (2) dengan mengusahakan pengendalian senjata dan kerja sama dengan Uni Soviet dan lain-lain negara Eropa Timur dengan maksud untuk ikut mengurangi ketegangan.

Dasar strategi ini terletak pada pengakuan dalam keadaan jaman nuklir ini bahwa dialog antara kedua sistem aliansi itu mengenai pengendalian senjata dan detente merupakan suatu keharusan, tetapi pada waktu yang sama suatu



pengurangan ketegangan yang nyata mengandaikan stabilitas yang didasarkan atas keamanan politik dan militer. Usaha Republik Federal Jerman untuk mencapai suatu perimbangan dan kerja sama dalam hubungan Jerman-Jerman dan dengan negara-negara tetangga timurnya berlandaskan konsep fundamental NATO ini. Perjanjian-perjanjian yang diadakan oleh Pemerintah Federal Jerman dengan negara-negara Eropa Timur selama beberapa dasawarsa terakhir ini memberikan suatu sumbangan penting untuk memantapkan perdamaian di Eropa.

Di lain pihak, orang tidak dapat salah mengenai kenyataan bahwa hubungan dengan Uni Soviet dan sekutu-sekutunya tahun-tahun belakangan ini sangat memburuk. Dewasa ini kita hidup dalam suatu periode ketegangan Timur-Barat yang meningkat. Pada hemat kami, terutama tiga faktor menyebabkan keadaan itu. Pertama, tahun-tahun belakangan ini Uni Soviet melakukan usaha-usaha senjata yang luar biasa di bidang nuklir maupun konvensional, yang melampaui segala kebutuhan pertahanan yang masuk akal. Memang, perundingan antara Amerika Serikat dan Uni Soviet menghasilkan pengendalian senjata terbatas di bidang senjata nuklir antar benua, dan kita tidak boleh memperkecil artinya. Akan tetapi Amerika Serikat tidak berhasil membujuk Uni Soviet untuk membatasi pembangunan-senjata besar-besaran dalam sektor konvensional dan nuklir sedang. Ini terutama berlaku untuk usaha Uni Soviet untuk memodernisasi dan meningkatkan potensi nuklir sedangannya yang ditargetkan ke Eropa - khususnya dengan menggelar rudal-rudal SS-20. Ini adalah suatu perkembangan yang praktis terjadi di bawah naungan perundingan SALT.

Faktor yang kedua adalah kebijaksanaan Uni Soviet untuk memperluas politik kekuatannya ke kawasan-kawasan Dunia Ketiga - suatu kebijaksanaan yang mencapai puncaknya dalam penyerbuan dan pendudukan Afghanistan. Pemerintah Uni Soviet dengan tegas meneruskan kebijaksanaannya, biarpun bangsa Afghanistan telah menunjukkan dengan jelas bahwa mayoritasnya yang sangat besar menentang pendudukan Uni Soviet dan biarpun masyarakat dunia negara-negara secara mendesak menghimbau Uni Soviet pada beberapa kesempatan agar menarik pasukan-pasukannya dari Afghanistan. Dengan kebijaksanaan ekspansi dan predominasi politiknya, Uni Soviet semakin bertindak melawan kepentingan-kepentingan dasar Dunia Ketiga. Kontradiksi ini tersembunyi selama proses dekolonisasi merupakan masalah sentral Dunia Ketiga; tetapi dewasa ini kontradiksi itu jelas bagi semua negara.

Faktor ketiga yang untuk waktu lama merusak hubungan Timur-Barat adalah krisis di Polandia. Ini terutama membuktikan bahwa cita-cita kebebasan juga tidak mati di Eropa Timur dan bahwa cita-cita itu hanya bisa ditindas dengan penggunaan sarana militer secara besar-besaran. Di Eropa Timur Uni

Soviet menjalankan politik kekuatan klasik, yang secara ideologi dibenarkan, di bawah Doktrin Brezhnev. Selama Uni Soviet meneruskan kebijaksanaan ini, kerusuhan-kerusuhan kiranya juga akan terjadi di lingkungan pengaruh Uni Soviet di masa mendatang, dan dampak kerusuhan-kerusuhan itu atas hubungan Timur-Barat tidak dapat dikalkulasi.

Kemunduran-kemunduran dalam hubungan Timur-Barat ini menghadapkan Aliansi Atlantik dengan tantangan-tantangan yang baru dan berbahaya. Sebagai akibatnya timbul suatu tekad baru - khususnya di Amerika Serikat - di hadapan ancaman Uni Soviet itu. Dalam tubuh Aliansi itu sendiri telah mulai suatu proses pembentukan pendapat yang intensif mengenai soal-soal penangkalan, keseimbangan dan detente. Bersamaan dengan itu dimulai suatu diskusi umum yang luas di beberapa negara Eropa Barat maupun di Amerika Serikat di bawah dampak pemikiran perdamaian.

Dewasa ini diadakan diskusi-diskusi intensif di Jerman Barat mengenai tujuan-tujuan dan motif-motif "gerakan perdamaian." Banyak orang juga prihatin dengan trend-trend dalam gerakan itu. Tidak diragukan, ada yang mempersoalkan Aliansi Pertahanan Atlantik Utara. Namun kita akan salah kalau kita berusaha mendorong gerakan perdamaian itu ke suatu pojok pro komunis - motif-motif dan kepentingan-kepentingan aliran-aliran pendapat ini terlalu bermacam-macam untuk itu.

Diskusi dan konsultasi terperinci dalam NATO mencapai suatu kesimpulan sementara dalam Deklarasi Bonn 10 Juni 1982. Menurut deklarasi ini, para sekutu dalam Aliansi itu sepakat bahwa mereka akan terus menganut filsafat dasar Laporan Harmel. Di masa mendatang juga, ini akan berarti dalam hubungan mereka dengan Uni Soviet menjamin keseimbangan dengan kekuatan militer yang memadai dan solidaritas politik Aliansi untuk menangkal tindakan-tindakan paksaan dan agresi di satu pihak, dan mengusahakan suatu kebijaksanaan dialog, kerja sama dan pengendalian senjata sejauh ini dimungkinkan tingkah laku Uni Soviet di lain pihak.

Kalau mereka sekarang menyerukan agar kebijaksanaan detente diteruskan, mereka melakukannya dengan pandangan dingin mengenai apa yang dapat dan tidak dapat dicapai detente. Detente tidak memberikan harapan bahwa perbedaan-perbedaan mendasar dalam nilai-nilai Timur dan Barat akan dihapus. Detente juga bukan ganti (substitute) kemauan untuk membela diri sendiri: sebaliknya, detente mengandaikan adanya kemauan semacam itu.

Kalau kita secara realistis menilai arti dan potensi kebijaksanaan detente, bahkan sekarang pun kita tidak mengatakan bahwa kebijaksanaan itu gagal atau tidak diperlukan untuk masa depan. Karena kita tidak dapat menghapus



perbedaan-perbedaan mendasar dalam konsep-konsep nilai dan seiring dengan itu dalam tujuan-tujuan politik kita, karena alasan itu juga kita harus menangani perbedaan-perbedaan itu dengan hati-hati dan selain itu memungkinkan kerja sama yang diperlukan dalam dunia interdependensi kita di atas dan di seberang perbedaan-perbedaan itu antara sistem-sistemnya.

Arti yang menentukan untuk pengembangan hubungan Timur-Barat di tahun-tahun mendatang sudah barang tentu akan terjalin dengan soal perlucutan senjata dan pengendalian senjata. Yang penting di sini ialah mencapai kemajuan di segala tingkat potensi persenjataan. Di bidang senjata nuklir antar benua, pembukaan perundingan START antara Amerika Serikat dan Uni Soviet pada 29 Juni 1982 mengenai penurunan tingkat-tingkat senjata nuklir menandai tanggal yang penting. Diharapkan bahwa perundingan itu akan berhasil, sesuai dengan usul Presiden Amerika Serikat, bukan saja membatasi potensi strategis antar benua kedua pihak, tetapi juga banyak mengurangnya dan secara demikian mencapai stabilitas yang lebih besar.

Perundingan START itu erat berkaitan dengan perundingan Amerika Serikat-Uni Soviet mengenai sistem-sistem nuklir sedang yang dilangsungkan di Jenewa sejak Nopember 1981. Negara-negara Eropa khususnya Jerman Barat sangat berkepentingan dengan penyingkiran bahaya rudal-rudal euro-strategis Uni Soviet SS-20. Oleh sebab itu mereka sangat menyerukan suatu penyelesaian zero timbal balik, yaitu bersama-sama melepaskan rudal-rudal nuklir sedang yang berpangkalan di daratan. Landasan kebijaksanaan Barat di bidang ini ialah keputusan jalur-ganda (double-track) NATO Desember 1979. Ketika pembangunan senjata Uni Soviet SS-20 tidak memberikan pilihan lain kepada Barat, Aliansi memutuskan modernisasi dengan maksud untuk menjamin kredibilitas penangkal demi perdamaian. Ia mengikat keputusan mengenai modernisasi ini - dan ini merupakan suatu faktor yang menentukan - dengan tawaran berunding dengan Uni Soviet. Kalau Uni Soviet menghapus seluruh pembangunan senjatanya, maka modernisasi juga tidak akan dibutuhkan oleh NATO.

Perundingan pengurangan bersama pasukan secara berimbang (MBFR) di Viena dimaksud untuk membentuk suatu hubungan militer yang mantap di Eropa. Tujuan perundingan ini - untuk mana Aliansi NATO sedang mengambil suatu prakarsa baru - ialah mengurangi perbedaan-perbedaan sekarang ini dan menciptakan suatu situasi militer di Eropa Tengah yang didasarkan atas kebutuhan keamanan kedua pihak.

Seperti sekali lagi jelas diungkapkan dalam prakarsa Berlin yang diambil oleh Presiden Reagan, soal-soal mengenai tindakan-tindakan membangun kepercayaan (confidence-building) akan memegang peranan yang semakin

besar dalam hubungan Timur-Barat. Arti khusus hubungan ini bersumber pada kenyataan bahwa ketegangan terutama adalah akibat saling curiga. Ketentuan-ketentuan yang digariskan dalam Dokumen Final Eropa Helsinki menyajikan suatu metode pendekatan ke arah tindakan-tindakan membangun kepercayaan yang diperlukan antara Timur dan Barat. Negara-negara pesertanya harus merundingkan perluasan tindakan-tindakan semacam itu bila proses CSCE dibuka kembali di Madrid pada musim rontok - khususnya dalam kerangka usul Barat mengenai suatu konperensi perlucutan senjata di Eropa.

Pada permulaan kami menyinggung soal interdependensi global yang semakin meningkat. NATO juga tidak terlepas dari perkembangan ini. Walaupun perbedaan-perbedaan Timur-Barat masih merupakan soal utama NATO, menjadi semakin jelas bahwa keamanan juga menghadapi ancaman dari perselisihan-perselisihan yang timbul secara tersendiri dan di luar kerangka Timur-Barat yang tradisional, namun bisa banyak merusak hubungan Timur-Barat dan juga mempunyai reperkusi-reperkusi berbahaya untuk negara-negara anggota NATO.

Sengketa-sengketa yang muncul kembali di semua bagian dunia membahayakan perdamaian dunia, dan merupakan tugas bersama negara-negara anggota NATO untuk ikut menjamin bahwa sengketa-sengketa itu diselesaikan secara damai kalau mungkin atau paling tidak dihindari perluasan sengketa-sengketa semacam itu.

Selain itu, kita mengetahui sejak krisis minyak tahun 1973 bahwa perkembangan ekonomi dunia mempunyai dampak mendalam atas kehidupan ekonomi, sosial dan politik kita dan pasti mempengaruhi apa yang kita hubungkan dengan kata "keamanan."

Sehubungan dengan meningkatnya potensi politik, ekonomi dan sosial di seluruh dunia untuk ketegangan dan bahaya masalah-masalah Timur-Barat dan Utara-Selatan tumpang-tindih, timbul soal bagi NATO secara yang semakin mendesak bagaimana menghadapi tantangan itu.

Dalam Deklarasi di Bonn 10 Juni 1982 tersebut di atas, negara-negara anggota NATO menegaskan keinginan mereka untuk ikut memperjuangkan kemajuan secara damai di seluruh dunia. Kerja sama dengan Dunia Ketiga dimasukkan sebagai suatu unsur kunci baru dalam kebijaksanaan Aliansi. Arti sikap non-blok sejati untuk kestabilan internasional jelas diakui. Komunike 10 Juni 1982 antara lain berbunyi: "Maksud kita ialah menyumbang pada kemajuan secara damai di seluruh dunia. Kita akan bekerja untuk menyingkirkan sebab-sebab ketidakstabilan seperti kurangnya perkembangan atau ketegangan yang mendorong campur tangan asing. Kita akan terus memainkan peranan



kita dalam perang melawan kelaparan dan kemiskinan. Hormat untuk sikap non-blok sejati adalah penting untuk stabilitas internasional. Kita semua berkepentingan dengan perdamaian dan keamanan di lain-lain kawasan dunia.”

Dalam 23 tahun sejarahnya, NATO mengalami banyak krisis dan waktu sulit, tetapi selalu berhasil mengatasi kesulitan-kesulitannya. Perdamaian berhasil diselamatkan. Tiada negara anggota yang kehilangan kebebasannya akibat tindakan dari luar. Pada hemat kami, alasan serangkaian keberhasilan yang menonjol ini terletak dalam lahirnya NATO dan dalam konsepnya mengenai tugasnya seperti diuraikan di atas. Konsep-diri ini berbeda dengan konsep-diri jenis lama aliansi militer karena NATO juga melihat dirinya sendiri sebagai suatu masyarakat nilai-nilai bersama dan sebagai suatu aliansi politik menyeluruh bangsa-bangsa bebas dalam arti yang paling baik.

Mungkin itulah keterangan sesungguhnya mengapa tiada anggota yang memikirkan untuk meninggalkan Aliansi ini, biarpun ia telah berusia 30 tahun. Sebaliknya, jumlah anggota bertambah setelah Spanyol bergabung. Aliansi ini tidak kehilangan daya tariknya sedikitpun. Ia telah menjadi suatu faktor yang perlu untuk kebebasan, stabilitas, keamanan dan perdamaian, bukan saja di Eropa tetapi juga di seluruh dunia.

# KEPENTINGAN-KEPENTINGAN SOVIET DI ASIA TENGGARA\*

Juwono SUDARSONO

Dalam arti yang luas Uni Soviet mempunyai tiga alasan untuk mempertahankan perhatiannya atas Asia Tenggara, walaupun kawasan itu bersifat marginal dari segi kepentingan keamanan vitalnya. Yang pertama berhubungan dengan sasaran global Uni Soviet yang lebih besar berhadapan dengan Amerika Serikat, teristimewa karena penegasan Pemerintah Reagan untuk menghadapi tantangan Uni Soviet mencakup penekanan kembali peranan Amerika Serikat di kawasan Pasifik Barat.

Dalam hal ini, perhatian Uni Soviet atas Indocina sekarang ini (seperti dibedakan dari Asia Tenggara pada umumnya) mengungkapkan keinginannya yang sudah berlangsung lama untuk menjadi suatu kekuatan militer yang diakui dengan mengamankan tempat berpijaknya di suatu kawasan yang secara tradisional merupakan daerah pengaruh Cina dan Amerika Serikat.

Dimensi kedua berlanjutnya perhatian Uni Soviet atas Asia Tenggara erat berkaitan dengan yang pertama oleh karena ia mempunyai alasan-alasan yang merupakan sebab maupun akibat persaingan superpower di bagian dunia ini. Sejak pemimpin Cina menolak tawaran Sekretaris Jenderal Brezhnev mengenai suatu strategi front persatuan untuk mendukung kaum nasionalis Vietnam dalam Perang Indocina Kedua melawan Amerika Serikat, strategi Uni Soviet di kawasan itu pada umumnya dipusatkan untuk membendung kekuatan dan pengaruh Cina di Asia Tenggara.

---

\*Terjemahan makalah Juwono SUDARSONO, *Soviet Interests in Southeast Asia*, yang disampaikan pada Konperensi Indonesia-Jerman, Sanur, Bali, 5-7 Juli 1982, yang disponsori oleh CSIS (Jakarta) dan Institut fuer Asienkunde (Hamburg). Penerjemahnya adalah Oct. Ovy NDOUK, Staf CSIS.



Dengan dicapainya konsensus strategis Cina-Amerika Serikat yang menyusul normalisasi hubungan diplomatik antara kedua negara itu pada tahun 1978-1979, Uni Soviet harus semakin melihat hubungannya dengan Vietnam sebagai tambahan yang penting pada strateginya yang lebih luas sebagai pengelola keamanan ikut dalam soal-soal kawasan Asia-Pasifik.

Alasan yang ketiga tetapi tak kurang penting bagi keterlibatan Uni Soviet di kawasan itu berkaitan baik dengan ekonomi dan politik negara-negara kawasan maupun dengan pemikiran Uni Soviet yang lebih strategis. Meningkatkan kemampuan laut Armada Pasifik Uni Soviet memaksa perencanaan strategis Uni Soviet untuk mendapatkan jalan masuk ke fasilitas-fasilitas udara dan laut di Vietnam dan Kamboja sebagai bagian usahanya untuk mengamankan posture militernya di rusuk selatan Cina dan, bersamaan dengan itu, mengkonsolidasi paritas lautnya dengan Amerika Serikat dengan mendapatkan jalan masuk ke jalur-jalur pelayaran yang menghubungkan Laut Cina Selatan dan Samudera Hindia.

Jalan masuk ke tali penyelamat negara-negara regional itu, baik negara-negara Indocina maupun kelompok ASEAN, akan meningkatkan pengaruh ekonomi dan militer Uni Soviet terhadap Jepang, yang arti pentingnya sebagai penopang keunggulan Amerika Serikat maupun sebagai kekuatan dan pengaruh ekonomi dalam perekonomian negara-negara Asia Tenggara merupakan salah satu faktor yang lebih nyata dalam ekuasi kekuatan.

## KONTEKS PERSAINGAN SUPERPOWER

Uni Soviet senantiasa menyadari kenyataan bahwa negara-negara Pasifik lepas pantai secara konsisten di bawah pengaruh umum kekuatan politik, ekonomi dan militer Amerika Serikat. Selama lebih dari 25 tahun setelah berakhirnya Perang Pasifik, jaringan hubungan antar persekutuan yang dibangun oleh Amerika Serikat secara berangsur-angsur melembagakan keunggulan Amerika Serikat dalam soal-soal kawasan yang mengelilingi Jepang.

Dalam tahun 1950-an, Uni Soviet terlalu sibuk dengan prioritas-prioritas pertahanannya di Eropa dan Timur Tengah dan tidak dapat mengharap akan menyamai keberhasilan Amerika Serikat mendapatkan kesetiaan pemerintah-pemerintah di Jepang, Pilipina, Taiwan, Korea Selatan, Australia dan Selandia Baru. Dominasi Barat di Asia Tenggara telah ditunjukkan dengan didirikannya SEATO pada tahun 1954 dan disusunnya pengaturan-pengaturan pertahanan Inggris yang dicapai dengan Malaysia dan Singapura. Bahkan selama periode "poros Jakarta - Phnom Penh - Pyongyang - Beijing" pada

awal tahun 1960-an dan penarikan pasukan Inggris dari sebelah timur Suez sejak tahun 1968, dominasi Amerika Serikat dalam strategi air-biru tetap tak menghadapi tantangan.

Dengan masuknya Indonesia ke dalam ASEAN pada tahun 1967, dominasi pengaruh politik, ekonomi dan militer Amerika Serikat yang hampir total mantap. Pada tahun 1969, dengan pengumuman Doktrin Nixon, dominasi Amerika Serikat secara relatif berkurang karena biaya perang Vietnam menjadi semakin jelas baik di medan perang Vietnam maupun dalam ruang Kongres Amerika Serikat.

Vietnamisasi dan pengunduran Amerika Serikat bertepatan dengan munculnya pengaturan ekonomi maupun pembaharuan pengaturan keamanan yang dengan lebih sedikit biaya, akan mendukung kepentingan strategi Amerika Serikat di kawasan sebagai keseluruhan. Konflik Cina-Uni Soviet tahun yang sama terus menguntungkan postur Amerika Serikat di Asia Tenggara, karena menjadi jelas bahwa sedikit negara Asia bersedia memikirkan untuk bergabung dengan Sistem Keamanan Kolektif Asia yang ditawarkan oleh orang-orang Soviet.

Pada waktu pertemuan tingkat tinggi Uni Soviet-Amerika Serikat bulan Mei 1972, Amerika Serikat dan Uni Soviet telah menyetujui suatu kerangka pengertian yang luas mengenai tingkah laku superpower di pusat maupun di daerah-daerah pinggiran konflik dunia. Prinsip-prinsip dasar Moskow, sudah barang tentu mendua, dianut di kawasan di mana ia paling penting bagi kedua superpower: Eropa Tengah. Adalah jelas bahwa pada pertengahan tahun 1972 Uni Soviet kehilangan tempat berpijak politiknya di Mesir dan bahwa ia harus meneruskan usaha-usahnya untuk menggeser perimbangan global demi keuntungannya dengan memanfaatkan kesempatan-kesempatan baru di kawasan-kawasan lain yang secara strategis penting.

Pada waktu yang sama, saling pendekatan Cina-Amerika Serikat, yang mula-mula dilambangkan dengan ditandatanganinya Komunike Shanghai pada bulan Pebruari 1972 dan kemudian disusul oleh meningkatnya kerja sama ekonomi dan teknik antara kedua negara, mencapai puncaknya dengan normalisasi hubungan diplomatik dan pembentukan suatu konsensus strategis bagi kepentingan bersama Cina-Amerika Serikat dalam pemerintahan Carter tahun 1978-1979. Menjadi jelas dalam benak perencanaan-perencanaan strategi Uni Soviet bahwa saling pendekatan dengan Beijing praktis tidak mungkin karena bantuan Amerika Serikat bagi program empat modernisasi Cina mulai berjalan. Mundurnya hubungan Cina-Vietnam sebagai akibatnya dalam periode yang sama memberikan kesempatan kepada Uni Soviet untuk mencari suatu bobot imbalan yang tepat untuk menggagalkan persekongkolan Cina-Amerika Serikat.



Obsesi Amerika Serikat dengan pemulihan hubungan diplomatiknya dengan Cina itu bersamaan dengan terus meningkatnya pengaruh Uni Soviet di Indocina. Melalui proyeksi keunggulan Vietnam di Indocina (dikonsolidasi melalui perjanjian persahabatan dan kerja sama antara ketiga negara Indocina) pengaruh Uni Soviet di daratan Asia Tenggara sampai saat ini tetap mantap, walaupun kadang-kadang agak lemah.

Pada pokoknya, Uni Soviet berhasil memasuki Asia Tenggara lebih karena kekuatan keadaan daripada sebagai suatu konsekuensi dari suatu rangkaian kebijaksanaan dan taktik yang diperhitungkan untuk menantang keunggulan pengaruh Amerika Serikat di kawasan Asia Pasifik yang lebih luas. Meskipun saat ini menghadapi masalah-masalah di Polandia, Timur Tengah dan Afghanistan, Uni Soviet tetap menguasai soal-soal negara-negara Indocina secara memadai. Meskipun merupakan pendatang yang relatif lambat dalam soal-soal di kawasan itu dan agak kurang memiliki pengalaman, prestise maupun kredibilitas, Uni Soviet telah dapat memainkan suatu peranan yang penting untuk menopang keunggulan Vietnam di Indocina. Vietnam tidak hanya melambangkan suatu kemenangan bagi masuknya Uni Soviet ke Asia Tenggara; hal itu juga merupakan suatu simbol tantangan terhadap rencana besar Cina-Amerika Serikat.

Untuk lima tahun mendatang, banyak hal akan bergantung pada persaingan superpower bagi inisiatif Uni Soviet di kawasan. Trend-trend di Amerika Serikat akhir-akhir ini menunjukkan bahwa dengan memusatkan diri pada strategi goyangnya (*swing strategy*), yang memungkinkannya menggelar kekuatannya dari mandala Pasifik ke Timur Tengah dan sebaliknya pada saat-saat krisis yang gawat, Amerika Serikat kenyataannya dapat menekankan kembali bertambah pentingnya Asia Tenggara sebagai kawasan yang menghubungkan dua penopang politik dunia yang sangat penting, yaitu Asia Timur dan Teluk Parsi.

Tinjauan prioritas-prioritas pertahanan Amerika Serikat di Asia selama satu tahun, sebagaimana diumumkan oleh Menteri Pertahanan Caspar Weinberger selama kunjungannya ke Jepang, Korea Selatan dan Pilipina bulan Maret 1982, baru saja selesai. Apabila tekanan pedoman pertahanan lima tahun itu memindahkan tanggung jawab yang semakin besar kepada negara-negara kawasan dalam mempertahankan keamanan dalam negeri, kemungkinan besar Uni Soviet tidak merasa terlalu terdorong untuk menegaskan hal itu kepada pemerintah-pemerintah kelompok ASEAN. Akan tetapi, apabila dalam keinginannya untuk menunjukkan dirinya sebagai suatu kekuatan yang tegas Amerika Serikat akan meningkatkan pengeluaran kekuatannya dengan melakukan campur tangan dalam soal-soal yang pada hakekatnya regional, maka Uni Soviet mungkin akan tergoda untuk membuk-

tikan bahwa sebagai tanggapan iapun harus meningkatkan kehadiran militernya di kawasan itu. Apabila suatu peningkatan perlombaan senjata atau menghangatnya suatu konflik regional tertentu berakibat meningkatnya perhatian atas Asia Tenggara sebagai suatu unsur yang tidak dapat dipisahkan dalam hubungan permusuhan pokok antara Amerika Serikat dan Uni Soviet, orang-orang Soviet mungkin juga akan tergoda tidak hanya untuk memperkuat genggamannya atas negara-negara Indocina tetapi juga menjajagi soal-soal negara-negara Asia Tenggara yang lain.

## FAKTOR CINA

Uni Soviet sangat tidak beruntung dalam melakukan hubungannya dengan sebagian besar negara-negara Asia Tenggara. Meskipun Lenin menegaskan bahwa Uni Soviet secara historis, ekonomis dan geografis tetap merupakan bagian integral dari Asia, adalah sulit untuk menjalin hubungan kebudayaan dan politik yang saling menguntungkan antara Moskow dan ibukota-ibukota Asia Tenggara. Jarak juga mempersulit jurang ideologi, karena dalam terminologi Marxis-Leninis hampir semua negara Asia Tenggara dianggap tidak mampu melakukan suatu revolusi sosialis tanpa lebih dahulu memulai industrialisasi secara besar-besaran.

Sebaliknya letak geografis Cina yang lebih dekat dengan Asia Tenggara dan dominasi kebudayaannya atas kawasan-kawasan maritim dan daratannya menempatkan Cina dalam suatu posisi yang unik. Cina adalah satu-satunya kekuatan extra-regional yang langsung berbatasan dengan negara-negara Indocina dan Burma. Karenanya, konflik Cina-Uni Soviet, jika ditambahkan pada konteks persaingan superpower dan permusuhan Cina-Vietnam, selalu menimbulkan keharusan bagi Uni Soviet untuk menyusun urutan-prioritas tertentu dalam arti sasaran-sasaran regional dan permusuhan khususnya dengan Cina.

Prioritas pertama Uni Soviet dalam lingkungan internasional sekarang ini ialah membendung kekuatan dan pengaruh Cina di kawasan. Hal ini sebagian telah dicapai dengan menyiagakan negara-negara kawasan mengenai bahaya-bahaya persekongkolan Cina-Amerika Serikat. Tujuan yang lebih langsung dan praktis dari prioritas ini ialah melakukan tekanan yang cukup pada rusuk selatan Cina sehingga Cina merasa terpaksa untuk mengalokasikan belanja pertahanan yang besar untuk perbatasannya dengan Vietnam. Meskipun serangan Cina ke Vietnam bulan Pebruari-Maret 1979 mengungkapkan sikap berhati-hati Uni Soviet dalam konflik itu, bantuan ekonomi dan militer Uni Soviet untuk Vietnam terus melakukan tekanan yang kuat atas rencana pertahanan Cina.



Suatu akibat tambahan strategi pengalihan rencana pertahanan Cina adalah diteruskannya usaha untuk mengkonsolidasikan negara-negara Indocina ke dalam suatu kelompok pro-Uni Soviet, dan menarik mereka sedekat mungkin dengan orbit Uni Soviet. Meskipun strategi ini mempunyai biayanya, genggamannya Uni Soviet atas Indocina tampak menyamai keunggulan pengaruh Amerika Serikat yang dirasakan atas ekonomi dan politik negara-negara ASEAN.

Uni Soviet mengetahui bahwa dari negara-negara ASEAN, Indonesia dan Malaysia tetap paling mencurigai motivasi Cina terhadap kawasan itu. Sebagian, kecurigaan ini berasal dari struktur politik dan ekonomi domestik kedua negara itu, terutama sehubungan dengan status dan loyalitas warga negara keturunan Cina yang banyak menguasai ekonomi komersial.

Siaran radio Moskow secara terus-menerus menyebutkan bahaya potensi kolone kelima, dan seringkali memberikan anjuran-anjuran rasialis yang blak-blakan. Dengan berbagai cara, Uni Soviet berusaha untuk mengeksploitasi ketakutan yang luas dengan menggambarkan Cina sebagai suatu ancaman luar yang bekerja sama dengan "Cina Perantauan" sebagai bahaya yang lebih langsung dan jelas bagi masyarakat pribumi. Kenyataan dalam hubungan kausal antara proyeksi kekuatan luar Cina dan persepsi yang salah mengenai potensi kolone kelima itu secara mudah diterima oleh kaum soviniis (chauvinists) pribumi tidak tersembunyi bagi para ahli propaganda Uni Soviet.

Tambahan pula, tekanan-tekanan inheren akibat perkembangan ekonomi di negara-negara ekonomi pasar bebas memberikan banyak kesempatan kepada Uni Soviet untuk mendapatkan pengaruh di antara kelas menengah pribumi Asia Tenggara yang menderita karena persaingan hebat perusahaan-perusahaan patungan yang dibiayai oleh perusahaan-perusahaan Barat dan Jepang. Akan tetapi, pada umumnya usaha-usaha Uni Soviet untuk mengobarkan perasaan anti Cina itu tidak berhasil. Meskipun Uni Soviet terus-menerus berminat untuk mendorong kelompok-kelompok oposisi yang radikal (seperti misalnya di Filipina) ia tidak terlalu berhasil membangun jalan masuk ke kelompok seperti itu. Pengusiran mata-mata Uni Soviet dari Malaysia, Indonesia dan Singapura baru-baru ini menunjukkan kerapuhan muslihat seperti itu.

Menghadapi kendala-kendala politik, ekonomi dan militer yang besar, Uni Soviet harus puas dengan hanya mendukung Vietnam dan pemerintah-pemerintah di Phnom Penh dan Laos, dengan harapan bahwa sebagai hasil pertarungan yang lama antara dua strategi atrisi (penghancuran) yang berten-tangan, konsensus strategi Cina-Amerika Serikat akhirnya akan buyar dan bahwa negara-negara ASEAN pada analisa akhir akan mengalah terhadap fait accompli akibat invasi Vietnam ke Kamboja akhir 1978 dan awal 1979.

Dalam bulan-bulan belakangan ini, Uni Soviet beberapa kali berusaha untuk memperbaiki hubungannya dengan Pemerintah Beijing, dalam harapan bahwa dengan menimbulkan keretakan antara Pemerintah Cina dan pemerintah di Washington sekarang ini, Uni Soviet akan dapat membangun kembali distribusi kekuatan Asia-Pasifik secara yang lebih menguntungkan. Sebegitu jauh, meskipun terjadi pertukaran kata-kata sengit antara Beijing dan Washington mengenai penjualan senjata dan suku cadang Amerika Serikat kepada Taiwan, pemimpin-pemimpin Cina memilih untuk mempertahankan hubungan strategisnya dengan Washington. Bahwa Pemerintah Beijing sebegitu jauh mau menderita akibat-akibat soal kedaulatan Taiwan yang menjengkelkan menggarisbawahi arti penting yang diberikannya kepada manfaat ekonomi dan teknologi yang diterimanya dari Amerika Serikat. Satu-satunya pelipur bagi Uni Soviet rupanya ialah kecurigaan di antara beberapa negara ASEAN bahwa dalam menganut kebijaksanaan pro-Beijingnya, Amerika Serikat secara jelas menempatkan hubungannya dengan ASEAN di bawahnya.

## KONTEKS REGIONAL

Dengan terjalannya hubungan yang lebih erat antara negara-negara Indocina yang didukung oleh Uni Soviet dan kelompok ASEAN yang semakin diidentifikasi dengan perhitungan-perhitungan Cina-Amerika Serikat, seluruh kawasan Asia Tenggara sejak 1979-1980 mengalami suatu pembagian kasar menjadi dua lingkungan pengaruh kekuatan besar yang jelas.

Uni Soviet menyadari sepenuhnya bahwa dengan tetap memegang Vietnam sebagai negara klien utamanya di Indocina, ia akan mampu memulai kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dimaksud untuk mempertinggi prestisenya di beberapa bagian Dunia Ketiga. Selama tahun 1975-1978, pimpinan di Hanoi menginginkan sekali bahwa Vietnam mempertahankan sikap merdeka-nya dalam hubungan militernya dengan Uni Soviet.

Akan tetapi, karena kejadian-kejadian tahun 1978 menekan Vietnam lebih jauh ke dalam pelukan Uni Soviet, Vietnam merasa wajib mengizinkan penggunaan Da Nang dan Cam Ranh Bay sebagai fasilitas pangkalan bagi Angkatan Laut dan Udara Uni Soviet. Permulaan Maret 1979, Da Nang dan Cam Ranh Bay ditingkatkan dengan bantuan insinyur-insinyur Uni Soviet. Insinyur-insinyur dan teknisi-teknisi Uni Soviet juga semakin terlibat dalam pembangunan pra-sarana ekonomi maupun birokratis Kamboja dan Laos.

Dengan mendapatkan hak menggunakan fasilitas pangkalan di Da Nang dan Cam Ranh Bay, Uni Soviet mampu mengejar sasaran jangka panjangnya menantang supremasi Amerika Serikat di kawasan Pasifik Barat. Fasilitas-fasilitas komunikasi laut dan udara yang dikembangkan di kedua tempat itu



memungkinkan perencanaan-perencanaan militer Uni Soviet melakukan pengawasan atas gerak-gerak pasukan Cina di daerah perbatasan Cina-Vietnam, maupun memonitor penggelaran Armada Ketujuh Amerika Serikat ke dan dari Subic Bay di Pilipina.

Dari perspektif negara-negara ASEAN, bahaya Uni Soviet, sejauh ia mempengaruhi perimbangan kekuatan kawasan, terletak pada kapasitas inherennya untuk memperpanjang dan melembagakan konflik Cina-Uni Soviet sebagai suatu bagian integral dari keseluruhan masalah. Situasi seperti ini berlawanan dengan kebijaksanaan negara-negara ASEAN yang dinyatakan untuk menunjuk dan menetapkan Asia Tenggara sebagai suatu zone damai, bebas dan netral. Kekuatiran yang dinyatakan lebih dari satu dekade yang lalu ialah bahwa saling pendekatan Cina-Amerika Serikat merupakan persekongkolan kekuatan besar dengan mengorbankan pembangunan kawasan Asia Tenggara yang mampu mengembangkan ketertiban berdasarkan kepentingan sah kekuatan-kekuatan regional maupun ekstra-regional.

Lebih daripada negara ASEAN lainnya manapun, Indonesia menganggap masuknya Uni Soviet ke Vietnam sebagai pengacauan terhadap suatu kemungkinan arah tindakan dengan mana negara-negara kawasan, melalui pengertian dan akomodasi yang berangsur-angsur antara ASEAN dan Indocina serta ketahanan regional, dapat menambah isi pada prinsip-prinsip yang dicapai selama Deklarasi Kuala Lumpur Nopember 1971.

Tambahan pula, suatu Vietnam yang secara tetap diperlemah, terisolasi dari kebanyakan forum Dunia Ketiga, akan menuju ke pembenaran Cina bergabung dengan Amerika Serikat dalam suatu tindakan balas dendam untuk menghukum Vietnam dan Uni Soviet karena berani mengubah formulasi yang telah dicapai di Shanghai. Dalam pandangan Indonesia, kebijaksanaan menggunakan tekanan politik, ekonomi dan militer terhadap Vietnam mengandung lebih banyak hal yang merugikan.

Pertama, penggunaan tekanan terhadap Vietnam hanya akan membuat pemimpin-pemimpin Hanoi lebih mengandalkan bantuan Uni Soviet. Sejak 1978 Vietnam mengandalkan Moskow untuk sebagian besar kebutuhan padi-padiannya, pembangunan kembali industri dasarnya dan untuk suplai militer maupun minyaknya. Tambahan pula, bahkan kalau Vietnam bergantung pada Uni Soviet kira-kira US\$ 3 juta sehari, hal itu dianggap lebih murah dibandingkan dengan pengeluaran Uni Soviet (dan "performance") untuk Kuba. Kapasitas memperbaiki dan mengisi kembali bahan bakar yang disajikan di Da Nang dan Cam Ranh Bay mempunyai nilai strategis yang sangat besar bagi kapal-kapal Angkatan Laut Uni Soviet yang beroperasi antara Vladivostok dan kawasan Samudera Hindia dan Teluk Parsi.

Makin lama Uni Soviet mempertahankan kedudukan mereka di Vietnam makin lama kecenderungannya untuk menjadi suatu faktor yang meresapi soal-soal Kamboja. Sejak 1980 Uni Soviet meningkatkan jumlah penasehat dan teknisinya, membangun kembali bank nasional Kamboja dan membantu mengusahakan beberapa usaha pertanian negara. Dalam pandangan beberapa negara ASEAN, masalah Kamboja akan lebih tak terkendalikan, karena segala penyelesaian yang dirundingkan yang mempengaruhi ekonomi dan keamanan negara itu akan berarti perubahan-perubahan yang jauh jangkauannya dalam bentuk dan isi keterlibatan Uni Soviet dalam situasi yang menyeleruh.

Dengan mendukung koalisi kekuatan anti-Vietnam, negara-negara ASEAN mengharapkan bahwa pembangunan kembali bangsa Kamboja dapat dimulai. Kamboja diharapkan akan memainkan kembali peranan pilihan dan tradisionalnya sebagai suatu negara penyangga dalam arti regional dan pada waktu yang sama melambangkan akomodasi kekuatan besar dalam arti global.

Begitu pula, negara-negara ASEAN berada dalam suatu dilema mengenai konsekuensi praktis dalam hal akomodasi kekuatan besar di kawasan. Di satu pihak, diharapkan bahwa karena keadaan yang memaksa, kelihaian diplomatik, keberuntungan yang sangat besar dan pemilihan waktu yang baik, mereka dapat meyakinkan kekuatan-kekuatan besar mengenai kebutuhan mereka untuk menahan diri dan tidak terlalu melampaui kecenderungan mereka untuk mengendalikan kejadian-kejadian di Asia Tenggara.

Di lain pihak, kunci pencegahan penetrasi Uni Soviet lebih lanjut di Asia Tenggara mungkin sebagian besar bergantung pada kecenderungan Pemerintahan Reagan dalam tahun-tahun mendatang. Sepuluh tahun yang lalu, Presiden Nixon mampu menyusun kembali perimbangan kekuatan di Asia-Pasifik dengan menyelesaikan saling pendekatan Cina-Amerika Serikat; ia mampu berbuat demikian tanpa harus merisaukan kredensialnya sebagai seorang anti-komunis yang gigih.

Presiden Reagan dan Departemen Luar Negeri-nya mungkin mempelajari dengan baik suatu pelajaran dari kejadian-kejadian satu dekade yang lalu. Suatu Amerika Serikat yang rukun kembali dengan Vietnam akan memberi harapan baik bagi ketertiban dan keamanan regional di Asia Tenggara. Hal itu akan merupakan suatu moment sejarah bagi akomodasi superpower, perimbangan regional dan stabilitas domestik di masing-masing negara-negara Asia Tenggara. Jika Uni Soviet bersedia berbuat demikian dan tujuan-tujuannya menyatu dengan tujuan-tujuan Amerika Serikat, prospek ketahanan regional tentu saja akan mendapat kemajuan.



# KEBIJAKAN LUAR NEGERI AMERIKA SERIKAT DI PASIFIK BARAT

Endi RUKMO\*

Dalam situasi kawasan yang sedang berubah ditinjau dari sudut politik, ekonomi dan militer, kebijakan luar negeri Amerika Serikat (AS) di kawasan Pasifik Barat tampaknya secara prinsip tidak berbeda dengan dekade-dekade sebelumnya yaitu kebijakan luar negeri yang ditujukan untuk menghadapi ancaman dari musuh global utamanya Uni Soviet. Dengan perkataan lain kebijakan luar negeri AS di kawasan ini merupakan usaha negara itu untuk mempertahankan kepentingan dunia bebas dari ancaman ofensif ideologi komunisme. Namun perkembangan pada waktu akhir-akhir ini tampaknya melibatkan AS ke dalam suatu dilema yang terkadang sulit dicari pemecahannya. Sebagai contoh, normalisasi hubungan dengan RRC. Di satu pihak secara strategis militer peningkatan hubungan baik kedua negara itu sangat dibutuhkan dalam menghadapi musuh bersama Uni Soviet. Tetapi di lain pihak peningkatan hubungan itu perlu dibatasi mengingat bahwa RRC masih tetap menganut paham komunisme yang masih tetap ditentang oleh kebanyakan rakyat AS. Oleh karenanya dalam hal ini kebijakan luar negeri AS terhadap RRC itu tidak jarang mendapat tentangan dari rakyat (tercermin di dalam Kongres AS). Dilema itu tampak dari usaha Pemerintah AS dalam menangani masalah Taiwan yang merupakan hambatan utama peningkatan hubungan dengan RRC.

Dari pernyataan-pernyataan para pejabat dan pengamat politik internasional AS suatu pembenaran bahwa politik luar negeri AS di Pasifik, khususnya di Pasifik Barat, lebih difokuskan pada usaha mencari dukungan dalam rangka menghadapi ancaman militer dari Uni Soviet agak diperjelas. Misalnya, dalam pidato yang disiapkan untuk dibacakan pada Sub-komisi Hubungan Luar Negeri Senat AS tentang Asia Timur dan Pasifik yang memulai se-

---

\*Staf CSIS.

rangkaian dengar pendapat mengenai kebijakan dan program AS di Asia Tenggara, Richard L. Armitage, Wakil Menteri Pertahanan Urusan Asia Timur dan Pasifik mengatakan pada 8 Juni 1982 bahwa: (1) Uni Soviet tampaknya percaya bahwa suatu negara harus ditata kembali menurut citra Uni Soviet jika hendak dijadikan sahabatnya yang dapat dipercaya dan negara-negara lainnya harus diintimidasi dengan kekuatan militer; (2) kebijakan AS mendukung kebebasan, memperkuat kemampuan dan kepercayaan sekutu-sekutu dan sahabat-sahabat untuk melawan intimidasi, dan bertindak sendiri tanpa memerlukan restu dari AS; (3) kehadiran kekuatan militer AS di Pasifik Barat mengandung penegasan kembali bahwa AS dapat membantu sahabat-sahabat dalam menghadapi ancaman luar yang tidak dapat mereka tangguli sendiri.<sup>1</sup>

Ada beberapa arti yang tersirat dalam pernyataan Armitage di atas itu. Pertama, AS tetap cemas dengan ancaman Uni Soviet yang ingin mengubah sistem yang berlaku di blok bebas. Perlu diketahui bahwa sejak dekade pertama sesudah Perang Dunia Kedua, sejumlah besar negara baik non-Barat maupun Barat telah bergabung di bawah pimpinan AS. Persekutuan yang mempunyai tujuan sama, yaitu persekutuan "*Dunia Bebas*" atau negara-negara demokratis untuk menghadapi komunisme.

Ancaman Uni Soviet itu lebih mencemaskan lagi dengan adanya intimidasi negara itu dengan kekuatan militer. Memang di bagian lain Armitage mengatakan bahwa sejak tahun 1978 Uni Soviet mulai menggunakan kapal-kapal laut dan pesawat terbang mereka di pangkalan sepanjang Pantai Vietnam, seiring dengan perkembangan menyolok kekuatan angkatan laut dan penerbangan laut Uni Soviet di seluruh kawasan Pasifik. Dikatakannya bahwa Uni Soviet menempatkan peluru kendali SS-20 di kawasan Timur Jauh Uni Soviet, sehingga semakin mengancam kawasan itu dan tiada tanda-tanda bahwa ancaman itu akan berkurang.<sup>2</sup> Ancaman militer Uni Soviet yang terus meningkat itu juga diakui oleh seorang ahli politik internasional, khususnya untuk kawasan Asia dan Pasifik. Dalam artikelnya yang dimuat di dalam *Survival* bulan Juli/Agustus 1982, ia mengatakan bahwa di dalam banyak bidang strategi yang mendasar, perimbangan kekuatan antara AS dan Uni Soviet telah berubah. AS sudah tidak mengungguli Uni Soviet lagi dalam banyak hal. Sementara itu meningkatnya kemampuan kekuatan militer Uni Soviet di Pasifik Barat adalah: (1) karena bertambah buruknya hubungan antara Uni Soviet dan Jepang maupun RRC yang keduanya merupakan negara-negara besar di kawasan itu; (2) karena perkembangan baru komitmen Uni Soviet kepada Im-

---

<sup>1</sup>Lihat "Armitage: Kepentingan Keamanan AS di Asia Tenggara," yang dimuat dalam *Amerika Serikat dan ASEAN*, USIS, Agustus 1982, hal. 10.

<sup>2</sup>*Ibid.*, hal. 13.



perium Vietnam yang telah muncul di kawasan Asia Tenggara. Oleh karenanya dari pandangan strategi AS, faktor kekuatan militer Uni Soviet yang secara mantap terus ditingkatkan di kawasan itu tidak dapat diabaikan.<sup>1</sup> Perkembangan kekuatan militer Uni Soviet memang tidak terlepas dari strategi globalnya, terutama karena adanya kesempatan sehubungan dengan detente. Tampaknya hal itu disadari oleh Pemerintah Reagan.

Memang pada dekade 1970-an AS menganut suatu politik luar negeri yang berusaha membawa kedua belah pihak ke dialog untuk meredakan ketegangan dan memperkecil risiko pecahnya peperangan. Sebagai hasilnya: tiada peperangan, tetapi usaha AS untuk mengekang diri secara sepihak tidak diimbangi oleh Uni Soviet. Negara itu tidak mengubah sasaran-sasarannya secara mendasar, tetapi meneruskan usahanya untuk memperluas pengaruhnya di kawasan-kawasan yang semakin dekat dengan kepentingan-kepentingan Barat, dan AS menderita kerugian-kerugian karena mengabaikan hal itu. Sehubungan dengan itu Reagan menjanjikan bahwa AS akan kembali menganut suatu politik yang tegas terhadap Uni Soviet, suatu politik pembalasan yang saksama (*strict reciprocity*), di mana AS menegaskan mempunyai sarana-sarana untuk melindungi kepentingan-kepentingannya dan kemauan untuk menggunakannya, suatu politik yang menyambut baik usaha pengendalian senjata tetapi tidak akan memberikan konsesi secara sepihak.<sup>2</sup> Jadi singkatnya, detente yang telah berjalan selama ini lebih menguntungkan pihak Uni Soviet, sehingga ia berhasil memperluas pengaruhnya yang menurut Pemerintah AS sangat membahayakan kepentingan-kepentingan Dunia Bebas.

Arti kedua pernyataan Armitage di atas adalah bahwa AS sadar akan keterbatasan-keterbatasan kemampuannya, dan karenanya selalu mendukung kebebasan bagi sekutu-sekutu dan sahabat-sahabatnya untuk meningkatkan kemampuan dan kepercayaan diri guna melawan intimidasi serta mendukung kebebasan untuk bertindak sendiri tanpa memerlukan restu dari AS. Dari pernyataan itu tercermin keinginan AS untuk melepaskan peranannya sebagai polisi dunia seperti dimainkannya pada dekade pertama dan kedua setelah Perang Dunia Kedua. Oleh karenanya AS mendesak Pemerintah Jepang, misalnya, untuk meningkatkan anggaran pertahanannya. Demikian pula AS berangsur-angsur menarik pasukannya dari Korea Selatan.

Meskipun demikian AS masih terikat komitmen bantuannya kepada sahabat-sahabatnya di kawasan Pasifik, terutama guna menghadapi ancaman luar yang tidak dapat mereka tanggulangi sendiri. Hal itu ditegaskan pula oleh

<sup>1</sup>Robert A. Scalapino, "The US and East Asia: Views and Policies in a Changing Era," *Survival*, Juli/Agustus 1982, hal. 147.

<sup>2</sup>Kirdi Dipoyudo, "Pokok-pokok Politik Luar Negeri AS di bawah Presiden Reagan dan Dampaknya atas Asia khususnya Asia Tenggara," *Analisa*, 1981, No. 12, hal. 1067.

Armitage dalam pernyataannya di atas. Jadi pada pokoknya AS bermaksud mempertahankan kehadirannya di kawasan Pasifik Barat, termasuk kehadiran militernya yang sepadan sehingga komitmennya itu dapat diandalkan, penekanan kehadiran militer AS itu akan terletak pada persenjataan strategi, kekuatan udara dan kekuatan laut. Sementara itu instalasi-instalasi militer AS di daratan negara-negara setempat tidak akan diperluas dan justru ada kecenderungan akan diperkecil.

Perubahan komitmen militer AS itu terjadi karena adanya perubahan-perubahan di kawasan dan hambatan-hambatan internal di AS. Perubahan-perubahan yang terjadi di RRC bisa dijadikan suatu contoh. Munculnya kelompok yang berpandangan pragmatis dan moderat di RRC memungkinkan negara itu mempererat hubungannya dengan negara-negara Barat khususnya AS dan Jepang. Meskipun suatu entente militer antara RRC, Jepang dan AS belum menjadi suatu kenyataan, kecenderungan ke arah kerja sama semacam itu sudah tampak. Cara Pemerintah Reagan berusaha mengatasi masalah Taiwan dengan pihak Beijing baru-baru ini kiranya mengungkapkan bahwa AS tidak mau kehilangan RRC. Dan usaha itu ternyata mendapat dukungan yang kuat dari Jepang. Jadi rupanya ketiga negara besar itu memang mempunyai kepentingan militer yang paralel, khususnya untuk menghadapi ancaman dari Uni Soviet. Sementara itu rupanya rakyat dan Pemerintah AS sadar bahwa biaya yang ditanggung oleh karena peranannya sebagai polisi dunia itu semakin membebani dirinya, maka ia terus mendesak negara-negara setempat untuk menanggung bersama biaya pertahanan yang cukup besar itu.

Secara politis ada kecenderungan-kecenderungan baru yang sedang terjadi di kawasan Asia-Pasifik. Dalam hal ini pengamatan Profesor Scalapino di dalam artikelnya seperti disebutkan di atas sungguh tepat. Dikatakannya bahwa pada waktu-waktu yang lalu dasar kuat persekutuan di "Dunia Bebas" dan kepercayaan rakyat AS mengenai politik luar negeri yang didasari oleh *moral* mendukung komitmen AS selama masa awal sesudah Perang Dunia Kedua. Namun sekarang ini telah terjadi suatu perubahan besar di dalam politik global, yaitu pergeseran dari apa yang dinamakan "aliansi" menjadi "alignment," di mana persahabatan, yang dapat berjalan baik di waktu-waktu yang lalu, menjadi tidak intensif lagi. Komitmen pihak yang kuat menjadi lebih fleksibel dan kurang jelas, kewajiban dari pihak yang lemah kurang terikat. Sekarang ini pihak-pihak yang lemah lebih bebas menentukan sikap dan tindakan.<sup>1</sup> Hal ini tercermin juga dalam pernyataan Armitage bahwa AS sekarang ini mendukung kebebasan untuk bertindak sendiri tanpa memerlukan restu.

---

<sup>1</sup>Robert A. Scalapino, *loc. cit.*, hal. 149.



Sekutu-sekutu dekat AS di kawasan ini yang dapat dijadikan contoh adalah Thailand dan Pilipina. Dengan kedua negara itu AS telah memperbaharui perjanjian pertahanan bersamanya, dan di Thailand AS justru menarik kembali semua kehadiran militernya dan di dalam perjanjian pertahanan yang baru dengan negara itu AS hanya meminta agar ia tetap diperbolehkan menggunakan fasilitas-fasilitas militer yang ada. Demikian pula dengan Pilipina AS telah memperbaharui perjanjian pertahanan bersamanya, yang antara lain menyangkut pangkalan-pangkalan militer di Teluk Subic dan Clark. Di dalam perjanjian yang baru itu bendera Pilipina dibolehkan berkibar di samping bendera AS dan komando pangkalan-pangkalan militer itu harus dipegang oleh perwira militer Pilipina.<sup>1</sup> Dengan kata lain, dalam perjanjian yang baru itu AS harus menghormati kedaulatan Pilipina.

Meskipun telah terjadi perubahan-perubahan itu, rupanya AS tetap menghendaki hubungan militer yang erat dengan kedua negara tersebut di atas, mengingat makin meningkatnya ancaman militer Uni Soviet terhadap baik kepentingan nasional AS sendiri maupun kepentingan negara-negara sahabatnya di kawasan Pasifik Barat. Misalnya pada awal Juni tahun ini diselenggarakan suatu latihan bersama yang diberi nama "Operation Gold" antara satuan-satuan Angkatan Laut dan marinir AS dan satuan-satuan serupa dari Angkatan Bersenjata Thailand di Teluk Siam.

Sementara itu pidato Armitage mengungkapkan kepada kita bahwa di mata AS Pilipina merupakan sahabat yang vital secara strategis, pertama karena Pilipina terletak di tengah antara kawasan sumber daya militer AS di Pasifik dan Asia Barat Daya yang kaya minyak, dan kedua karena pangkalan Angkatan Laut AS di Teluk Subic dan pangkalan udara di Clark memberikan posisi terdepan, tempat AS dapat melancarkan serangan balasan. Jadi negara-negara yang pada waktu-waktu yang lalu menjadi sekutu-sekutunya tetap diharapkan untuk bersama-sama dengan AS bergabung dalam satu alignment.

Perubahan pandangan AS dalam menentukan kebijakan luar negerinya itu rupanya adalah akibat adanya kendala-kendala di dalam negeri. Di samping akibat resesi perekonomian yang melanda dunia sekarang ini, peristiwa-peristiwa sejarah yang terjadi belakangan ini juga mempunyai pengaruh yang tidak kecil. Contohnya adalah trauma atas kekalahan AS dalam Perang Vietnam, meskipun hal ini sedikit demi sedikit telah mulai dapat diatasi. Sebagai akibat dari perkembangan itu, timbul perbedaan-perbedaan pendapat di kalangan luas rakyat AS mengenai politik luar negeri AS. Di dalam salah satu badan politik AS, misalnya terdapat suatu harapan nyata untuk mengkonsentrasikan diri pada isu-isu dalam negeri, karena ia berpendapat bahwa banyak

---

<sup>1</sup> Lihat *Warta Berita Antara*, 5-1-1977/A.

masalah luar negeri terlalu sulit untuk ditangani oleh suatu kekuatan mana pun bahkan bila beberapa kekuatan bergabung.<sup>1</sup> Sementara itu kelompok-kelompok anti perang (pacifist group) yang tidak saja bermunculan di hampir semua negara Eropa Barat tetapi juga telah melanda AS mulai mendapat perhatian di kalangan pengambil keputusan AS.

Yang menjadi pertanyaan di sini adalah sejauh mana Pemerintah Reagan dapat menyesuaikan kebijakan luar negerinya di kawasan Pasifik Barat dengan perkembangan yang terjadi. Kiranya perlu dicatat di sini pendapat Profesor Scalapino bahwa sasaran politik AS yang luas di kawasan Asia-Pasifik dewasa ini adalah memperkuat ikatan ekonomi dan politik dengan bangsa-bangsa setempat, dan membawa mereka kepada hubungan yang lebih positif.<sup>2</sup> Bila kita tinjau lebih lanjut mengenai kebijakan luar negeri AS terhadap negara-negara kunci di kawasan ini, maka tampak suatu generalisasi hubungan-hubungan tersebut.

Hubungan antara AS dan Jepang, misalnya, dianggap vital untuk stabilitas di kawasan Asia-Pasifik, tetapi hubungan itu tidak dapat dijamin, khususnya sejak perhatian serius akan hubungan itu berkembang di AS sehubungan dengan kebijakan perdagangan dan pertahanan Jepang. Di bidang ekonomi, politik dan keamanan, ikatan AS-Jepang sedang menuju kepada suatu titik yang kritis. Di dalam bidang ekonomi misalnya, AS menghendaki agar Jepang bekerja sama dalam mengatasi berbagai macam hambatan non-tarif, termasuk peraturan-peraturan pemerintah, yang dewasa ini mempersulit jalan masuk (access) ke pasaran Jepang. Di bidang keamanan, AS pada dasarnya mengharapkan adanya tiga perkembangan. *Pertama*, kerja sama AS-Jepang yang erat dan kontinyu baik dalam rencana maupun dalam latihan bersama memperhitungkan kebutuhan yang potensial untuk pasukan AS di kawasan lain dalam waktu darurat, dengan konsekuensi pengembangan pasukan pertahanan konvensional Jepang yang modern yang mampu memperhitungkan operasi pertahanan dengan lingkup yang lebih luas. *Kedua*, perluasan pengintaian atas rute udara dan air di Pasifik Barat. *Ketiga*, partisipasi Jepang dalam perundingan informal dengan negara-negara tetangganya. AS sadar akan adanya hambatan kesanggupan Jepang untuk menerima tanggung jawab itu. Ia tidak ingin negara itu mengembangkan persenjataan nuklir tetapi merasa bahwa Jepang dapat dan seharusnya menyumbangkan tenaganya untuk kepentingan pertahanan di kawasan Pasifik Barat, karena hal itu merupakan kepentingannya juga dan usaha ini dapat dilakukan tanpa mengadakan perubahan konstitusi.

---

<sup>1</sup>Robert A. Scalapino, *loc. cit.*, hal. 149.

<sup>2</sup>*Ibid.*, hal. 150.



Dalam bidang politik, AS menyadari bahwa di Jepang masih terdapat suatu sentimen yang kuat untuk suatu "diplomasi menjaga jarak" (equidistant diplomacy). Menurut banyak kalangan di Jepang kebijakan luar negeri semacam ini akan lebih menguntungkan ditinjau dari hubungan ekonomi. Tetapi AS tetap berharap agar Jepang sadar akan ancaman dari Uni Soviet.<sup>1</sup> Apakah harapan itu akan terkabul tergantung pada perubahan persepsi mengenai besar kecilnya ancaman Uni Soviet itu atas Jepang. Hingga akhir tahun 1980-an banyak orang Jepang masih menganggap bahwa peningkatan penempatan satuan-satuan militer Uni Soviet di kawasan itu bukan ditujukan kepada Jepang, melainkan dimaksudkan untuk menghadapi ancaman militer dari RRC dan AS.<sup>2</sup> Tetapi sejak intervensi militer Uni Soviet di Afghanistan, tampaknya anggapan itu mulai berubah. Sebagai contoh, keinginan Jepang untuk mengikuti AS dalam mengenakan sanksi-sanksi pada Uni Soviet menunjukkan kepada kita bahwa Jepang mulai sadar bahwa Uni Soviet memang merupakan suatu ancaman yang potensial, lebih-lebih mengingat persengketaan teritorial antara kedua negara itu.

Ketika Ronald Reagan terpilih menjadi Presiden AS, banyak orang Jepang, khususnya kaum intelektualnya, lebih bersimpati dengan Partai Demokrat. Tetapi ternyata bahwa Pemerintah Tokyo tetap berhasrat melanjutkan kerja sama yang erat dengan Washington. Di dalam komunike bersama PM Zenko Suzuki dan Presiden Reagan di Washington tanggal 8 Mei 1981, misalnya, Suzuki mengatakan bahwa persekutuan antara Jepang dan AS dibangun untuk mempertahankan nilai-nilai demokrasi dan kebebasan. Kemudian mengenai pembagian peranan pertahanan ia juga mengatakan bahwa Jepang akan meningkatkan usahanya untuk membangun kemampuan pertahanannya, khususnya di wilayah Jepang sendiri dan sekitarnya. Pernyataan ini lebih ia perinci dalam konperensi pers yang diadakan kemudian dengan mengatakan bahwa Jepang akan memperkuat kemampuan pertahanannya agar dapat melindungi laut teritorialnya dan jalur lautnya sampai jarak 1.000 mil.<sup>3</sup>

Sementara itu Pemerintah AS mengalami suatu dilema yang sulit untuk dipecahkan dalam hubungannya dengan Korea Selatan. Di satu pihak AS sangat membutuhkan negara ini karena letaknya yang strategis ditinjau secara militer, terutama dalam usahanya untuk menghadapi Uni Soviet di kawasan. Oleh karenanya rencana penarikan pasukan AS yang telah direncanakan oleh Pemerintah Carter pada akhirnya ditunda. Tetapi di lain pihak banyak ter-

---

<sup>1</sup>*Ibid.*, hal. 151.

<sup>2</sup>Hiroshi Kimura, "Failure of Soviet Policies toward Japan," di dalam *Asia-Pacific Community*, Spring 1982, hal. 9.

<sup>3</sup>*Ibid.*, hal. 5.

dapat perbedaan di kalangan masyarakat AS yang secara historis menekankan dasar moral politik luar negeri dan penyelamatan dunia demokrasi. Kelompok yang satu yang sering disebut "Kelompok Liberal Kiri" secara tajam mengkritik "kediktatoran sayap kanan." Kelompok yang lain, yang lebih dekat dengan kelompok tengah masyarakat AS yang secara historis liberal, mendukung kebijakan-kebijakan Pemerintah Carter dan mengkritik dan bahkan ingin menghukum mereka yang memperkosa hak-hak asasi manusia. Tetapi kebijakan semacam itu telah gagal karena ketidakmampuan Pemerintah Carter untuk tetap konsisten. Menurut Profesor Scalapino, sikap kelompok moderat/konservatif mulai mendominasi sikap-sikap masyarakat yang lain. Hal itu terungkap dari pandangan Pemerintah Reagan bahwa AS memikirkan hak-hak asasi manusia dan akan berusaha sekuat tenaga bersama-sama dengan negara-negara sahabat untuk meningkatkan kebebasan dan membasmi kesewenang-wenangan. Tetapi ia tetap menerima sikap bangsa-bangsa yang tidak mau melaksanakan sistem demokrasi ala Barat, karena AS tidak mau melihat bangsa-bangsa itu jatuh lebih dalam pada bentuk otoriter yang lebih gawat. Berdasarkan pengalaman sejarah yang baru saja terjadi, keadaan rakyat Vietnam Selatan, Kamboja dan Laos baik secara politis maupun ekonomis ternyata lebih baik di masa pemerintahan Thieu, Lon Nol dan Souvanaphouma. Demikian pula situasi politik di Iran.<sup>1</sup> Jadi rupanya kebijakan luar negeri AS terhadap Korea Selatan itu lebih realistis.

Sikap realistis Pemerintah Reagan ini tercermin pula pada usahanya mengatasi masalah yang menghambat hubungannya dengan RRC. Di dalam Komunique yang secara bersama-sama diumumkan di Washington dan Beijing pada tanggal 17 Agustus 1982, ditegaskan bahwa Reagan tidak mengabaikan pihak RRC dan tidak mendukung sepenuhnya pihak Taiwan karena sadar bahwa RRC dapat dimanfaatkan untuk menghadapi Uni Soviet di Asia. Tidak seperti dukungannya kepada Korea Selatan tentang penyatuannya kembali dengan Korea Utara, di mana AS berdiri sepenuhnya di belakang Korea Selatan, dalam hal penyatuan kembali Beijing dan Taiwan, rupanya AS ingin berdiri di tengah-tengah. Meskipun demikian AS tidak menghendaki adanya penyatuan yang dipaksakan. Tetapi bagaimana caranya agar kedua belah pihak menerima persyaratan mengenai penyatuan kembali itu masih merupakan tanda tanya besar.

Dalam hubungan dengan negara-negara ASEAN, AS tampaknya sampai saat ini tetap konsisten. Itikad baik Pemerintah AS telah ditunjukkan kepada negara-negara ASEAN. Dukungannya kepada ASEAN dalam usahanya untuk menyelesaikan masalah Kamboja kiranya perlu disambut baik. Di bidang hubungan ekonomi, AS mengakui bahwa ASEAN sebagai kelompok merupa-

---

<sup>1</sup>Robert A. Scalapino, *loc. cit.*, hal. 152.



kan partner dagang terbesarnya yang kelima. Jadi peningkatan hubungan dengan negara-negara ASEAN itu memang vital bagi kepentingan AS sendiri, tidak saja dari segi strategi militer globalnya, tetapi juga dari segi ekonomi dan ideologi.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan hal-hal berikut. *Pertama*, kekalahan AS di Vietnam tahun 1975 telah membuat negara ini mempertimbangkan lagi manfaat kehadiran militernya di kawasan Asia-Pasifik. Hal itu tercermin dari keputusan Pemerintah Carter untuk membongkar pangkalan militernya di Thailand pada tahun 1976 dan untuk menarik pasukan angkatan daratnya dari Korea Selatan pada tahun ini (1982). Tetapi kebijakan Pemerintah Carter ini mulai berubah pada masa-masa akhir pemerintahannya terutama karena adanya realita ancaman Uni Soviet yang semakin meningkat. Di masa itu Uni Soviet berhasil mendapatkan akses ke pangkalan militer di Vietnam dan kemudian mengadakan intervensi militer ke Afghanistan. Kebijakan Carter ini mendapat kritikan tajam di dalam negeri dan menurunkan kredibilitas AS di kawasan ini. *Kedua*, terpilihnya Reagan sebagai Presiden AS sekarang ini tampaknya memberikan semangat baru kepada negara-negara di kawasan, terutama karena tekadnya untuk mengembalikan kredibilitas dan komitmen kehadiran militer AS di kawasan, meskipun disadari bahwa situasinya telah berubah. Pandangan realistik Reagan yang mendasari kebijakan luar negeri pemerintahnya itu diharapkan dapat menciptakan suasana damai di kawasan. Memang Reagan harus membereskan perekonomian dalam negeri, tetapi hubungan ekonomi yang kurang baik dengan negara-negara di kawasan justru akan menghambat usaha tersebut.

*Ketiga*, ancaman dari Uni Soviet selalu menjadi pertimbangan pokok dalam kebijakan luar negeri AS di kawasan ini, sehingga persepsi-persepsi ancaman negara-negara setempat yang lain sering kurang mendapat perhatian. Negara-negara ASEAN, misalnya, sebagai negara-negara berkembang melihat bahwa ancaman terbesar datang dari dalam negeri sendiri, atau karena pengalaman sejarah negara-negara seperti Malaysia dan Indonesia juga melihat RRC sebagai ancaman yang cukup potensial di masa-masa mendatang. Di samping itu dasar pandangan kebijakan luar negeri negara-negara yang menganut paham non-alignment seperti Indonesia dan Malaysia perlu mendapatkan perhatian dari AS. Jadi dasar pandangan yang berbeda ini janganlah menjadi hambatan bagi peningkatan hubungan antara pihak-pihak yang bersangkutan, karena tujuan hubungan yang baik antara negara yang satu dengan lainnya adalah ikut mewujudkan situasi yang aman dan damai.

# DAMPAK ANCAMAN ATAS DOKTRIN ANGKATAN LAUT UNI SOVIET

Alfian MUTHALIB\*

Sejak Stalin berkuasa sampai masa kepemimpinan bersama Leonid Brezhnev, Uni Soviet beberapa kali mengadakan perubahan dalam doktrin angkatan lautnya. Perubahan-perubahan itu berkisar antara mazhab klasik, moderat dan "neoklasik" mengenai pembangunan kekuatan dan bentuk Angkatan Laut Uni Soviet dalam menghadapi ancaman dan bentuk perang mendatang. Maka timbul pertanyaan apakah yang menyebabkan terjadinya perubahan-perubahan doktrin itu dan apakah dampaknya atas pembangunan kekuatan, bentuk dan misi Angkatan Laut Uni Soviet yang akan datang. Tulisan di bawah ini membahas terjadinya perubahan-perubahan doktrin tersebut dari segi ancaman yang secara tidak langsung berkaitan dengan faktor geopolitik Uni Soviet. Dalam rangka itu kita akan berusaha menghubungkan faktor-faktor geografi dengan unsur-unsur "kekuatan politik internasional" seperti kemampuan militer, perimbangan kekuatan regional, persekutuan-persekutuan, blok militer, potensi ekonomi, kekuatan militer, kemajuan teknologi dan perubahan misi angkatan laut suatu negara. Secara demikian akan menjadi jelas bahwa perubahan suatu doktrin militer bergantung pada soal sejauh mana sistem politik dan sistem militer disesuaikan dengan bentuk ancaman yang muncul. Interaksi-interaksi ini mewarnai pengambil keputusan suatu negara terhadap keamanan negara yang bersangkutan.

## ARTI DAN FUNGSI DOKTRIN MILITER UNI SOVIET

Umumnya para ahli strategi militer Uni Soviet menganggap bahwa doktrin militer adalah doktrin negara dan hak Partai, sebab prinsip-prinsip dasarnya ditetapkan oleh pimpinan Partai. Persamaan pandangan mengenai doktrin militer ini tercermin dari definisi-definisi yang diajukan oleh Marsekal

---

\*Staf CSIS.



V.D. Sokolovskiy dan Mayor Jenderal S.N. Koslov.<sup>1</sup> Berdasarkan persamaan-persamaan definisi itu dapat dikatakan bahwa menurut orang-orang Uni Soviet doktrin militer merupakan suatu sistem pandangan mengenai pola, rencana dan strategi perang.

Walaupun merupakan doktrin negara, doktrin militer itu bergantung pada struktur sosial, politik, ekonomi dan militer. Selain itu doktrin juga menyerap sumber-sumber pengetahuan termasuk konklusi-konklusi ilmu kemiliteran yang erat hubungannya dengan bentuk perang mendatang, metode memimpinnya, struktur dan persiapannya. Jadi doktrin angkatan laut adalah penerapan gambaran mengenai bentuk perang mendatang dan menentukan lawan serta kapabilitas yang diperlukan untuk tujuan pembangunan angkatan laut.

Dalam hal ini doktrin angkatan laut adalah sebagai pembimbing untuk mempermudah pihak militer mendapatkan rekomendasi dari Partai dalam menentukan strategi dan struktur kekuatan angkatan perang dan juga sebagai forum perdebatan mengenai rekomendasi-rekomendasi strategi militer. Sehubungan dengan konteks ini, Partai cuma mempertimbangkan pandangan-pandangan tersebut dengan menyesuaikannya dengan masalah-masalah keamanan yang sedang dihadapi negara pada waktu itu.

Dengan saling melengkapi doktrin militer dan ilmu kemiliteran dalam sistem pertahanan memainkan suatu peranan yang penting bagi pengambil keputusan politik dan militer, karena melindungi kerangka politik terhadap tantangan-tantangan yang mungkin muncul dan kerangka militer terhadap pengaruh berlebihan dogma ideologi Partai yang mungkin dapat mempengaruhi efektivitasnya. Secara demikian fungsi doktrin angkatan laut secara umum adalah menjamin agar pihak pengambil keputusan militer tetap berpegang pada batas-batas ideologi Partai dan mencapai tujuannya tetapi di pihak lain menjamin kebebasan pihak pengambil keputusan militer membuat program pertahanan secara efektif untuk mendukung politik Partai.

#### PERIODE PERALIHAN DOKTRIN ANGKATAN LAUT UNI SOVIET (1928-1942)

Dalam periode Stalin atau tepatnya sampai pertengahan tahun 1930-an, pembangunan kekuatan Angkatan Laut Uni Soviet didasarkan pada konsep

---

<sup>1</sup>Doktrin militer menurut Marsekal V.D. Sokolovskiy adalah "...the expression of the accepted views of a state regarding the problems of political evaluation of future war, the state attitude toward war, a determination of the nature of future war ..." Lihat V.D. Sokolovskiy, *Soviet Military Strategy*, Edisi Harriet Fast Scott (USA: SRI) hal. 38. Menurut S.N. Koslov doktrin militer adalah "state's system of views and instruction on the nature of war under specific historical condition, the definition of the military task of the state ..." Lihat Richard Porter, *Soviet Military Decisionmaking: A Framework for Analysis* (Santa Monica: RAND), N - 1515 - AF, Juni 1980, hal 29.

pertahanan pantai terbatas. Konsep pertahanan Stalin yang ini diperkirakan banyak dipengaruhi oleh sindrome intervensi negara-negara lain seperti Inggris, Amerika Serikat, Jerman dan Jepang, terhadap beberapa wilayah Rusia seperti Ukraina, Murmansk, Trankaukasus, Baltik dan Vladivostok pada waktu itu untuk memecah-belah dan menggagalkan revolusi Bolshevik.<sup>1</sup> Meskipun intervensi itu gagal, akibat pengaruhnya tetap menjadi masalah utama bagi pihak Bolshevik kemudian. Untuk mencegah terulangnya ancaman dari luar seperti dalam masa perang saudara itu, maka konsep pertahanan Stalin itu menekankan sistem pertahanan pantai terbatas.

Pada permulaan tahun 1930-an, perkembangan Angkatan Laut Uni Soviet masih diliputi oleh dualisme doktrin antara Mazhab Konservatif (Old School) bekas perwira-perwira Tsar yang masih diikutsertakan dalam pemerintahan komunis dan Mazhab Moderat (Young School) kelompok perwira muda yang muncul setelah revolusi.

Mazhab Konservatif cenderung untuk membangun kekuatan Angkatan Laut Uni Soviet dengan mengutamakan kapal-kapal perang konvensional utama seperti kapal tempur, kapal penjelajah, kapal perusak, dan kapal pen-darat. Tujuan pembangunan kekuatan ini mencerminkan misi penguasaan lautan yang sifatnya ofensif berdasarkan doktrin klasik Angkatan Laut (sejarah).<sup>2</sup>

Doktrin Klasik Mazhab Konservatif ini ditentang oleh ahli-ahli strategi yang muncul pada waktu itu. Aleksandrov misalnya menolak pembangunan kekuatan angkatan laut klasik dan angkatan laut yang independen. Sebaliknya ia menitikberatkan pembangunan kekuatan angkatan laut berdasarkan program berencana (lima tahun) serta suatu kekuatan terpadu antara angkatan darat, angkatan laut dan udara.

Konsep Aleksandrov ini mencerminkan pandangan strategi Mazhab Moderat yang menganut sistem pertahanan terbatas dan mengutamakan kapal torpedo, kapal selam dan sayap udara angkatan laut. Dengan diterapkan kekuatan baru ini maka strategi blokade rapat tidak dapat dilakukan lagi dalam perang modern. Akibat perkembangan teknologi dalam sistem persenjataan,

---

<sup>1</sup>Untuk lebih jelas lihat Donald W. Mitchell, *A History of Russian and Soviet Sea Power* (Andre Deutsch, 1924), hal. 322-326.

<sup>2</sup>Uraian-uraian Mommsen dalam bukunya *History of Rome* mengenai alasan Hanibal memilih jalan darat daripada jalur laut ke Italia sangat mempengaruhi Alfred Thayer Mahan. Mahan memikirkan hasil sebaliknya jika Hanibal memilih jalur laut menuju ke Italia. Dari pandangan ini disimpulkannya bahwa penguasaan lautan adalah suatu faktor sejarah yang tidak pernah secara sistematis dipahami dan dijelaskan secara terperinci. Lihat *Makers of Modern Strategy Thought from Machiavelli to Hitler*, Edward M. Earl, (Princeton University Press, 1960), hal. 416-418.



jangkauan senjata semakin meningkat, sehingga sistem pertahanan yang berpangkalan di daratan mampu menguasai penguasaan lautan. Berdasarkan asumsi ini maka lingkungan angkatan laut tidak dapat dipisahkan dari lingkungan angkatan darat. Hal itu membuat usang kekuatan kapal-kapal perang konvensional utama dalam pembangunan angkatan laut.

Pandangan Mazhab Moderat ini kurang mendasar karena perkembangan teknologi pun turut meningkatkan serangan angkatan laut dan proyeksi kekuatan ke daratan, dampaknya akan mengaburkan perbedaan antara kekuatan angkatan darat dan kekuatan angkatan laut. Dapat dikemukakan bahwa tujuan Mazhab Moderat adalah membangun suatu kekuatan angkatan laut dengan cara melampaui pembangunan kekuatan angkatan laut yang tradisional.

Konsep Aleksandrov itu mendapat dukungan dari pihak angkatan laut, seperti tercermin dalam pernyataan Laksamana Muklevich pada Kongres Partai yang Keenambelas tahun 1931 serta dilansirnya doktrin perang kecil (*Small War Doctrine*). Pada bulan Juni 1932, *Morskoi Sbornik* memuat artikel yang berjudul "Toward Purging Marxist Leninist Theory on Naval Operation," dan kritik dari bekas Panglima Angkatan Laut Uni Soviet Laksamana V.M. Orlov terhadap pandangan-pandangan aliran Mazhab Konservatif.

Pertarungan antara Mazhab Moderat dan Mazhab Konservatif itu dimenangkan oleh Mazhab Moderat dengan disingkirkannya kelompok Mazhab Konservatif dari Angkatan Laut Uni Soviet.<sup>1</sup>

Dalam program lima tahun pertama, 1928-1933, Angkatan Laut Uni Soviet mulai membangun jenis kapal patroli ukuran kecil (487 ton), kapal selam besar (955 ton), kapal selam menengah (577 ton) dan kapal selam kecil (161 ton) (lihat Tabel 1). Setelah berhasil dengan program lima tahun pertama itu Angkatan Laut Uni Soviet segera memulai program pembangunan lima tahun kedua, 1933-1937. Dalam program pembangunan tahap kedua ini terlihat suatu transisi perluasan perimeter pertahanan pantai terbatas seperti terungkap dalam pembangunan jenis-jenis kapal perang konvensional utama seperti kapal perusak komando Kiev (2.690 ton), dan kapal selam besar (1.480 ton).

Kecenderungan untuk memperluas sistem perimeter pertahanan pantai itu semakin terungkap dengan dibentuknya kekuatan Armada Pasifik pada tahun 1932 dan Armada Utara setahun kemudian. Hal itu semakin dipicu oleh keadaan perimbangan kekuatan politik internasional menjelang pecahnya Perang Dunia Kedua dan munculnya pertentangan dalam Angkatan Laut Uni Soviet sendiri mengenai penerapan Doktrin Angkatan Laut Terbatas dalam pembangunan kekuatan angkatan laut.

---

<sup>1</sup>Lihat Norman Polmar, *Soviet Naval Power Challenge for the 1970's* (New York: National Strategy Information Centre, INC, 1974), hal. 9.

Tabel 1

## PROGRAM PEMBANGUNAN ARMADA ANGKATAN LAUT UNI SOVIET: 1928-1942

| Jenis Kapal                    | Bobot (ton) | Rencana I<br>1928-1932 | Rencana II<br>1933-1937 | Rencana III<br>1938-1942 |
|--------------------------------|-------------|------------------------|-------------------------|--------------------------|
| <i>Kapal Induk</i>             | ?           | -                      | -                       | (4) <sup>1)</sup>        |
| <i>Kapal Perang:</i>           |             |                        |                         |                          |
| Sovetskij                      | -           | -                      | -                       | -                        |
| Sojus                          | 59.150      | -                      | -                       | 4                        |
| <i>Penjelajah Tempur:</i>      |             |                        |                         |                          |
| Kronstad                       | 35.240      | -                      | -                       | 2                        |
| <i>Penjelajah:</i>             |             |                        |                         |                          |
| Kirov                          | 8.545       | -                      | 6                       | -                        |
| Capaev                         | 11.300      | -                      | -                       | 12                       |
| <i>Perusak Komando:</i>        |             |                        |                         |                          |
| Leningrad                      | 2.225       | -                      | 6                       | -                        |
| Kiev                           | 2.690       | -                      | -                       | 16                       |
| <i>Perusak:</i>                |             |                        |                         |                          |
| Opytnyj                        | 1.570       | -                      | 1                       | -                        |
| Gnevyj                         | 1.657       | -                      | 30                      | -                        |
| Storozevoj                     | 1.686       | -                      | 24                      | -                        |
| Ognevoj                        | 2.240       | -                      | -                       | 30                       |
| <i>Kapal Patroli:</i>          |             |                        |                         |                          |
| Storm                          | 487         | 18                     | -                       | -                        |
| Jastrebov                      | 906         | -                      | -                       | 16                       |
| <i>Penyapu Ranjau:</i>         |             |                        |                         |                          |
| Tral                           | 441         | -                      | 52                      | -                        |
| Vladimir                       | -           | -                      | -                       | -                        |
| Poluchin                       | 700         | -                      | -                       | 12                       |
| <i>Kapal Selam (besar):</i>    |             |                        |                         |                          |
| D-I                            | 920         | 6                      | -                       | -                        |
| P-IV                           | 955         | 3                      | -                       | -                        |
| S-VIII-XIV                     | 786         | -                      | 8                       | 40                       |
| K-IX                           | 1.480       | -                      | 3                       | 9                        |
| <i>Kapal Selam (ranjau):</i>   |             |                        |                         |                          |
| L-II                           | 1.040       | 6                      | 6                       | -                        |
| L-XI-XIII                      | 1.040       | -                      | 4                       | 9                        |
| <i>Kapal Selam (menengah):</i> |             |                        |                         |                          |
| SC-III                         | 577         | 19                     | -                       | -                        |
| SC-V                           | 586         | -                      | 28                      | -                        |
| SC-VII                         | 587         | -                      | 31                      | -                        |
| SC-X                           | 600         | -                      | -                       | 17                       |
| <i>Kapal Selam (kecil):</i>    |             |                        |                         |                          |
| M-VI-VI                        | 161         | 28                     | 30                      | -                        |
| M-XXII                         | 206         | -                      | 48                      | -                        |
| M-XV                           | 350         | -                      | -                       | 24                       |

Keterangan: <sup>1)</sup> Direncanakan setelah tahun 1942.

Sumber: Jurgen Rohwer, *Superpower Confrontation on the Seas* (Georgetown University: CSIS), The Washington Papers, Nomor 26, 1975, hal. 10.



Di dunia internasional pada tahun 1933 muncul suatu kekuatan baru di Jerman di bawah pimpinan Adolf Hitler yang memproklamasikan dirinya sebagai anti Bolshevik. Kemudian menyusul penghapusan perjanjian Versailles dan program peningkatan pembangunan militer secara masif pada tahun 1935. Sebaliknya Jepang yang semula tunduk pada perjanjian "London Naval Conference" dan "Washington Naval Conference," yang membatasi pembangunan kapal-kapal perang dan sistem persenjatangannya, menuntut persamaan dengan Amerika Serikat dan Inggris<sup>1</sup> dan pada tahun 1935 menarik diri dari perjanjian tersebut karena tuntutananya ditolak oleh Amerika Serikat dan Inggris.

Dari tahun 1921 (The Washington Conference) sampai 1932 perjanjian-perjanjian itu berhasil secara efektif mengekang peningkatan persenjataan di laut. Secara tidak langsung Uni Soviet mendapat keuntungan dari perjanjian-perjanjian itu, karena dapat membangun kekuatan angkatan lautnya secara terarah dan bertahap tanpa persaingan negara-negara lain. Tetapi penarikan Jepang dari perjanjian tersebut secara tidak langsung mengakhiri masa stabil pembangunan kekuatan Angkatan Laut Uni Soviet, karena pada tahun 1936 Jepang mengadakan suatu Pakta Anti Komintern dengan Jerman, yang dapat ditafsirkan sebagai perluasan persekutuan Berlin-Roma untuk menghadapi Rusia.

Pada tahun 1936 pecah Perang Saudara di Spanyol di mana Uni Soviet terlibat sebagai pendukung kelompok Republik melawan kelompok Nasionalis pimpinan Jenderal Franco yang didukung Jerman dan Italia. Bantuan Uni Soviet untuk pihak Republik berupa pengiriman suplai dari pelabuhan-pelabuhannya di Laut Hitam melalui Dardanella dan Laut Tengah mengalami kegagalan karena blokade Angkatan Laut Italia. Angkatan Laut Uni Soviet ternyata tidak mempunyai kekuatan atau kapabilitas logistik (pangkalan atau kapal pendukung) untuk menjalankan politik luar negeri Uni Soviet di Laut Tengah. Diperkirakan bahwa kelemahan Angkatan Laut Uni Soviet ini adalah akibat dari diterapkannya Doktrin Angkatan Laut Terbatas. Perang Saudara di Spanyol itu mengungkapkan bahwa: (i) kapabilitas Angkatan Laut Uni Soviet dalam kerangka strategi mendukung politik luar negeri Partai tidak berfungsi; dan (ii) negara-negara "Poros" mempunyai maksud dan sikap agresif.

Perubahan-perubahan perimbangan kekuatan politik internasional pada pertengahan dasawarsa 1930-an memaksa Stalin untuk menilai kembali stra-

<sup>1</sup>Rasio paritas yang ditentukan oleh "The Washington Conference 1921" untuk penggantian kapal-kapal perang utama adalah: 525.000 ton untuk Amerika Serikat dan Inggris; 315.000 ton Jepang dan 175.000 ton untuk Italia-Perancis. Pembangunan kapal induk tidak boleh melebihi 135.000 ton untuk Amerika Serikat dan Inggris, 81.000 ton untuk Jepang dan 60.000 ton untuk Italia dan Perancis. Lihat *The American Peoples Encyclopedia* (Grolier Incorporated, 1968), hal. 305.

tegi angkatan lautnya. Tindakan Stalin ini bertepatan dengan pecahnya pertentangan dalam tubuh angkatan laut antara para pendukung dan penentang Doktrin Angkatan Laut Terbatas. Konflik ini memperkuat rencana Stalin untuk menerapkan Doktrin Klasik yang dianut oleh Mazhab Konservatif sebelumnya. Rencana ini diungkapkan dalam suatu pertemuan yang diadakan Stalin dengan Laksamana Viktorov dari Armada Pasifik di Moskow pada tahun 1934 untuk membicarakan konsep pembangunan "ocean-going fleet."<sup>1</sup>

Untuk melaksanakan strategi baru ini maka Stalin pada tahun 1937-1939 melakukan suatu pembersihan secara besar-besaran di kalangan perwira tinggi angkatan laut dan pemimpin Akademi Angkatan Laut seperti Aleksandrov, Stashkevich dan Petrovich. Pembersihan politik ini diimbangi dengan penerapan sistem Komisariat Bebas dalam hirarki angkatan laut dan pengangkatan Laksamana Viktorov dari Armada Pasifik menjadi Panglima Tertinggi Angkatan Laut Uni Soviet.

Dalam pembangunan berencana lima tahun ketiga tahun 1938-1942, Uni Soviet membangun kapal-kapal perang konvensional utama seperti kapal Sojus (59.150 ton), kapal penjelajah tempur Kirov (8.545-11.300 ton), kapal perusak Kiev (2.690 ton) dan kapal-kapal selam besar kelas S-VIII dan S-XIV. Tetapi rencana pembangunan empat kapal induk terpaksa ditangguhkan sampai tahun 1942, sehubungan dengan kesukaran pembangunan kelas kapal dan jenis pesawat tempur yang dipola untuk itu (lihat Tabel 1).

Dalam pembangunan lima tahun ketiga ini Angkatan Laut Uni Soviet lebih menitikberatkan kekuatan kapal-kapal penjelajah berat. Ini berarti menempatkan kapal perang konvensional utama sebagai bagian yang *efisien* dalam angkatan lautnya dan menolak strategi perang kapal selam serta sistem pertahanan lokal Mazhab Moderat.

Dari semuanya itu dapat ditarik kesimpulan bahwa pembangunan kekuatan Angkatan Laut Uni Soviet tidak didasarkan pada suatu doktrin angkatan laut yang mapan. Hal ini adalah akibat pengaitan program pembangunan kekuatan angkatan laut dengan unsur ancaman. Secara teori, kalau ancaman merupakan suatu variabel tunggal dalam pembangunan angkatan laut maka tugas ke luar Angkatan Laut Uni Soviet (misi) adalah "Penolakan Penguasaan Lautan" (Sea Denial) atau "Penguasaan Lautan" (Sea Control).

## POLITIK LUAR NEGERI HIDUP BERDAMPINGAN SECARA DAMAI

Menurut perkiraan dalam Perang Dunia Kedua Angkatan Laut Uni Soviet kehilangan hampir separuh dari bagian yang paling besar dalam kategori per-

<sup>1</sup>Lihat Donald W. Mitchell, *A History of Russian and Soviet Sea Power* (Andre Deutch, 1974), hal. 373-374.



sediaan kapal-kapalnya sebelum perang.<sup>1</sup> Bantuan yang diterima Uni Soviet dari pihak Sekutu melalui "lend lease" dan jarahan kapal-kapal perang negara-negara Poros (Jerman dan Italia) ternyata tidak mencukupi untuk menutup kerugian itu.

Salah satu faktor mengapa Uni Soviet tidak mampu menutup kelemahannya ialah penutupan sejumlah galangan kapal dan pengalihan beberapa industri kapal yang amat penting untuk memproduksi kendaraan lapis baja serta persenjataan angkatan darat.<sup>2</sup> Untuk mengatasi kesenjangan ini, maka Stalin setelah Perang Dunia Kedua memindahkan angkatan laut dari Kementerian Pertahanan yang didominasi angkatan darat ke Kementerian Angkatan Laut. Pada tahun 1950 pimpinan angkatan laut rupanya telah mendapat persetujuan Stalin untuk melaksanakan pembangunan 10 tahun guna meningkatkan armada kapal perang konvensional dan membangun sekurang-kurangnya empat kapal induk di samping beberapa kelas kapal penjelajah dan kapal perusak.<sup>3</sup>

Kematian Stalin pada tahun 1953 menimbulkan kekacauan politik dan militer. Dalam sistem kepemimpinan "Troika" yang menggantikannya timbul perebutan kekuasaan antara G.M. Malenkov, Sekretaris Partai, Nikita Khrushchev dan Kepala Dinas Rahasia L.B. Beria. Ini terungkap dalam keberhasilan Khrushchev menggeser L.B. Beria dari "Troika" pada bulan Juli 1953 berkat dukungan Marsekal Zhukov dari pihak angkatan darat. Akibat jatuhnya Beria itu Dinas Rahasia Uni Soviet digeser sebagai saingan Partai dan sekelompok Marsekal Angkatan Darat Uni Soviet memanfaatkan situasi itu untuk mengintegrasikan angkatan laut dan menempatkannya kembali di bawah kekuasaan Kementerian Pertahanan. Keputusan yang diambil oleh Stalin setelah perang seperti disebutkan di atas oleh angkatan darat dianggap sebagai dukungan bagi angkatan laut untuk membentuk suatu kekuatan yang independen.

Selain menghadapi kekacauan politik, Uni Soviet juga mengalami kesulitan-kesulitan dalam negeri. Untuk mengatasinya, maka Malenkov berusaha menjalankan kebijakan untuk meningkatkan hasil industri barang konsumsi serta memperkuat kekuasaan Partai Komunis di Uni Soviet. Hal itu memicu Uni Soviet untuk melaksanakan politik luar negeri hidup berdampingan secara damai, dan dalam rangka itu Angkatan Laut Uni Soviet mengadakan kun-

---

<sup>1</sup>Lihat Jurgen Rohwer, *Superpower Confrontation on the Seas* (Georgetown University: CSIS), The Washington Papers, Nomor 26, 1975, hal. 11.

<sup>2</sup>Lihat S.G. Gorshkov, Admiral of the Fleet of the Soviet Union, C-in-C of the Soviet Navy, *The Sea Power of the State* (Annapolis, Mariland: Naval Institute Press, 1979), hal. 149.

<sup>3</sup>Lihat Thomas W. Wolfe, *Soviet Naval Interaction with the United States* (Santa Monica: RAND), P-4913, 1972), hal. 6.

jungan diplomasi ke beberapa negara lain seperti terlihat dalam Tabel 2. Dari 37 kunjungan diplomasi yang dilakukan pada tahun 1953-1966 terlihat bahwa Uni Soviet lebih memprioritaskan hubungannya dengan negara-negara maju daripada dengan negara-negara terbelakang.

Tabel 2

KUNJUNGAN DIPLOMASI ANGKATAN LAUT UNI SOVIET  
DARI TAHUN 1953-1966

| Negara                      | Jumlah |
|-----------------------------|--------|
| <i>Negara Eropa Barat:</i>  |        |
| Denmark                     | 3      |
| Finlandia                   | 5      |
| Perancis                    | 1      |
| Nederland                   | 1      |
| Norwegia                    | 3      |
| Swedia                      | 4      |
| Inggeris                    | 4      |
| Jumlah Kunjungan            | 21     |
| <i>Negara Dunia Ketiga:</i> |        |
| Albania                     | 3      |
| Algeria                     | 2      |
| Mesir                       | 1      |
| Ethiopia                    | 2      |
| Indonesia                   | 1      |
| Republik Rakyat Cina        | 1      |
| Suriah                      | 1      |
| Yugoslavia                  | 5      |
| Jumlah Kunjungan            | 16     |

*Sumber:* Bradford Dismukes dan James M. McConnell, ed., *Soviet Naval Diplomacy* (Pergamon Press, 1979), hal. 89-90.

Diplomasi angkatan laut tahun 1953-1966 selain untuk menjalin hubungan baik dengan negara-negara Barat dalam rangka menjamin perkembangan industri Uni Soviet, juga dimaksud untuk memaksimumkan kemungkinan kekuatan angkatan lautnya diakui dan dihargai oleh dunia Barat. Perkiraan ini didasarkan pada dua hal. *Pertama*, sikap Presidium Uni Soviet dalam "Peristiwa Suriah" tahun 1957 terhadap pengiriman kapal-kapal penjelajah dan perusak dari Armada Baltik ke Latakia sehubungan dengan pecahnya konflik antara Suriah dan Turki. Penggelaran ke depan itu mencerminkan dukungan



Uni Soviet untuk Suriah menghadapi Turki dan Armada Keenam Amerika Serikat. Keputusan Menteri Pertahanan Marsekal Zhukov untuk mendukung Suriah dengan pengiriman kekuatan tersebut dianggap oleh Presidium sebagai tindakan yang bersifat "petualangan," karena Angkatan Laut Uni Soviet belum mampu untuk melakukan penggelaran kekuatan ke depan. Akibat peristiwa Suriah ini Marsekal Zhukov jatuh sebagai Menteri Pertahanan Uni Soviet.

*Kedua*, belum diterimanya Doktrin Perang Lokal di kalangan Partai dan militer sebab konsep doktrin ini baru dilontarkan sekitar tahun 1962 seperti terlihat dalam uraian-uraian Marsekal V.D. Sokolovskiy dalam bukunya *Soviet Military Strategy*<sup>1</sup> dan baru diakui dalam pernyataan Leonid Brezhnev pada Kongres Partai Komunis Ke-23, tahun 1966. Dengan dianutnya doktrin perang lokal ini, maka penggelaran Angkatan Laut Uni Soviet berperan sebagai alat paksaan.

Kebijakan Malenkov untuk meningkatkan hasil industri barang konsumsi oleh pihak angkatan darat dianggap akan mengorbankan industri berat dan industri senjata Uni Soviet. Masalah ini memancing perlawanan angkatan darat. Khrushchev berusaha memanfaatkan pertentangan ini untuk mengkonsolidasi kekuatannya dengan mendukung angkatan darat menggeser Malenkov. Tetapi sebaliknya dia juga berusaha mempertahankan politik luar negeri hidup berdampingan secara damai dengan mencari dukungan dalam pergerakan Komunis. Usaha Khrushchev ini berhasil seperti terungkap dalam penyingkiran Malenkov dan Molotov pada bulan Juni 1957.<sup>2</sup> Dampak konsolidasi kekuatan ini adalah dihapusnya sistem kepemimpinan "Troika" dan Khrushchev dapat menjalankan politik luar negeri hidup berdampingan secara damai mengikuti garis-garis dan prinsip-prinsip ajaran Lenin yang membagi dunia dalam dua sistem sosial-imperialis dan sosialis.<sup>3</sup> Sejalan dengan ajaran Lenin dalam politik luar negeri hidup berdampingan secara damai tersebut, maka Khrushchev mulai memperkirakan kemungkinan pecahnya perang nuklir antara Amerika Serikat dan Uni Soviet. Untuk mencegah serangan nuklir Amerika Serikat terhadap Uni Soviet, maka Uni Soviet harus mempunyai sistem senjata nuklir yang kuat.

Jadi yang dibutuhkan untuk mencegah perang adalah suatu kekuatan penangkal nuklir (nuclear deterrent). Secara demikian pembangunan kekuatan

<sup>1</sup>Untuk lebih jelas lihat V.D. Sokolovskiy, *Soviet Strategy*, Edisi Harriet Fast Scott, Cetakan Ketiga, (USA: SRI), hal. 38.

<sup>2</sup>Paul Marantz, "Peaceful Coexistence: From Heresy to Orthodoxy," *The Dynamics of Soviet Politics* (Harvard University Press), hal. 304.

<sup>3</sup>Lihat *Marxist-Leninist Theory* (Progress Publisher, Moscow, 1977), hal. 521-22-523.

konvensional harus dikurangi. Untuk itu maka alat-alat politik luar negeri seperti "penangkalan" (deterrence), "perlucutan senjata" (disarmament) dan detente harus sejalan.

Dampak politik luar negeri ini terhadap Angkatan Laut Uni Soviet adalah pergeseran dari pembangunan kekuatan angkatan laut konvensional yang telah digariskan Stalin ke pembangunan kekuatan armada kapal selam strategis dan kapal selam torpedo yang didukung oleh kapal perang rudal ringan. Diperkirakan bahwa pergeseran ini dilakukan bukan karena Khrushchev tidak mengerti pemakaian kekuatan angkatan laut dalam diplomasi, tetapi karena ia melihat halangan utama kapal-kapal induk serang Amerika Serikat di Dunia Ketiga. Untuk menangkis ancaman itu perlu dibangun suatu sistem anti kapal induk dengan mendiversikan perkembangan teknologi rudal untuk perang di lautan. Secara demikian pembangunan kekuatan Angkatan Laut Uni Soviet berubah dari kuantitatif menjadi kualitatif.

## PEMBANGUNAN KEKUATAN KAPAL INDUK SERANG AMERIKA SERIKAT

Pada tahun 1945 program pembangunan kapal induk Amerika Serikat untuk sementara dihentikan dan baru dilanjutkan pada tahun 1952 dengan membangun kelas kapal induk yang lebih besar daripada kapal-kapal sebelum perang.

Peningkatan pembangunan kapal induk serang itu diawali dengan persaingan internal antara angkatan udara dan angkatan laut untuk mendapatkan anggaran pertahanan yang lebih besar dari Kongres.

Pihak angkatan udara berusaha mendapatkan anggaran pertahanan yang lebih besar dengan melukiskan bahwa penggunaan kapal induk tidak tepat sebagai pangkalan pesawat pembom B-36. Sebaliknya pihak angkatan laut mengemukakan kelemahan sistem pembom jarak jauh dalam perang strategis antar benua. Kerawanan (vulnerability) pembom jarak jauh memerlukan perlindungan pesawat tempur yang berpangkalan di darat. Hal ini membatasi radius operasi dan penetrasi pesawat pembom terhadap wilayah musuh. Menurut angkatan laut kesenjangan ini dapat diimbangi dengan membangun kapal-kapal induk yang secara mobil dan cepat bisa meluncurkan pesawat tempur ke wilayah-wilayah musuh tanpa bergantung pada pertahanan sayap udara di darat.

Alasan-alasan cukup mendasar: pertama, lokasi lawan dapat dengan mudah dikuasai; kedua, bobot serang udara meningkat; ketiga, mobilitas jarak se-



rang menjadi luas; dan keempat, ia mampu menghadapi kapal-kapal selam dan kapal konvensional.

Asumsi ini diperkirakan telah mendorong Angkatan Laut Amerika Serikat mengembangkan suatu sistem serang sayap udara strategis yang berpangkalan di kapal-kapal induk untuk proyeksi kekuatan udara ke darat.

Taktik serang ini mulai dirintis pada tahun 1947, dengan berhasilnya peluncuran pesawat pengintai jarak jauh P-2 Neptune yang dipersenjatai dengan bom nuklir dari landasan kapal induk Midway.<sup>1</sup> Percobaan ini semakin meningkat dengan dikembangkannya bom-bom nuklir dalam ukuran kecil, sehingga pesawat bermesin dua A-2 Savage dapat dipersenjatai dengan bom nuklir. Kemudian jenis A-2 Savage ini digantikan oleh jenis pesawat pembom jet A-3 Skywarrior yang dikembangkan sejak tahun 1949. Peningkatan bobot serang udara ini memungkinkan Angkatan Laut Amerika Serikat menyerang wilayah-wilayah industri di Uni Soviet dari Laut Norwegia dan bagian timur Laut Tengah tanpa perlindungan pesawat tempur. Diperkirakan bahwa hanya kapal selam nuklir mampu menghadapi kapal-kapal induk ini sebelum melakukan proyeksi kekuatan udara ke darat.<sup>2</sup>

Rencana Angkatan Laut Amerika Serikat untuk membangun kapal induk serang menjadi semakin mantap sehubungan dengan pernyataan Menteri Luar Negeri J.F. Dulles di hadapan "The Council of Foreign Relations" bulan Januari 1954, bahwa "Doktrin Serangan Balasan Secara Masif" (The Doctrine of Massive Retaliations) perlu diterapkan untuk menghadapi "suatu era sejarah yang penuh" (an entire historical era) yang sedang direncanakan oleh Uni Soviet.<sup>3</sup> Pernyataan Menteri Luar Negeri Dulles ini diperkirakan merupakan suatu perintah bagi Angkatan Laut Amerika Serikat untuk berperan secara aktif dalam strategi nuklir tersebut.

Antara tahun 1948 dan tahun 1956 Angkatan Laut Amerika Serikat berhasil mengkonversikan 13 dari 24 kapal induk kelas ESSEX (CV) menjadi kapal induk serang (CVA) dengan membuat landasan terbang dan sistem pelontar pesawat, di samping membangun tujuh kapal induk serang yang berbobot mati lebih dari 60.000 ton seperti Forrestal, Kitty Hawk dan Enterprise. Pada tahun 1957 dua atau tiga kapal induk yang telah dimodernisasi atau baru dioperasikan secara aktif dalam kelompok serang kapal induk masing-masing armada Angkatan Laut Amerika Serikat. Kelas kapal induk serang ESSEX

---

<sup>1</sup>Lihat *Jane's Fightingships 1972-1973*, Edisi Raymond V.B. Blackman, hal. 440.

<sup>2</sup>Lihat Michael MeeGwire, "The Mediterranean and Soviet Naval Interest," Michael MeeGwire, Ed., *Soviet Naval Developments Capability and Context* (Praeger, 1973), hal. 350.

<sup>3</sup>Lihat, John Foster Dulles, "The Doctrine of Massive Retaliation," *American Defence Policy* (The John Hopkins University Press, 1977), hal. 65.

kemudian ditarik dari pengoperasiannya setelah angkatan laut mempunyai 10 kapal induk serang yang baru pada tahun 1961.

Opsi strategi serang kelompok kapal induk Amerika Serikat dari Armada Keenam lebih dipertegas lagi pada tahun 1961 ketika Menteri Pertahanan MacNamara menyatakan bahwa kapal induk berfungsi sebagai kekuatan serba guna (general purpose forces). Kekuatan serba guna (general purpose) ini mengungkapkan bahwa opsi strategi serang kapal induk Amerika Serikat meliputi penghancuran Armada Laut Hitam Uni Soviet dan pangkalan-pangkalan-nya.

### PENERAPAN DOKTRIN ANGKATAN LAUT TERBATAS UNI SOVIET

Sejak kematian Stalin tahun 1953, terutama setelah Menteri Pertahanan Marsekal Zhukov diberhentikan karena Peristiwa Suriah tahun 1957, Doktrin Angkatan Laut Uni Soviet mulai mencerminkan efek-efek perkembangan revolusi nuklir atas pembangunan kekuatannya. Tetapi dengan tersingkirnya Marsekal Zhukov tampak adanya tanda-tanda bahwa Khrushchev dan Partai berusaha menentukan pembentukan doktrin angkatan laut.

Meskipun Partai dan pihak Angkatan Laut cenderung mempunyai suatu pandangan yang sama mengenai bentuk perang mendatang - nuklir dan non-nuklir, suatu perbedaan hakiki bisa timbul antara keduanya. Perbedaan itu pertama bisa timbul mengenai penting atau tidaknya peranan Angkatan Laut Uni Soviet di lautan dalam perang mendatang. Menurut pandangan Partai peranan angkatan laut dalam perang mendatang di lautan tidak begitu penting, sedangkan pihak angkatan laut mempertahankan pentingnya peranan mereka dalam perang mendatang di lautan. Kedua, mengenai efek-efek revolusi nuklir atas Doktrin Angkatan Laut Uni Soviet. Partai berpendapat bahwa akibat revolusi nuklir perang mendatang adalah suatu gejala yang menghancurkan dan oleh karena itu harus dicegah dan dihindarkan. Sebaliknya pihak Angkatan Laut melihat bahwa revolusi nuklir tidak membuat perang konvensional usang, tetapi hanya menambah dimensi baru pada perang itu. Pendapat itu mengungkapkan maksud Angkatan Laut untuk mempertahankan kekuatan kapal-kapal perang konvensional utama dalam program pembangunannya. Ketiga, mengenai bentuk Angkatan Laut Uni Soviet. Partai cenderung menekankan pembangunan kekuatan angkatan laut yang terbatas misalnya pada kapal-kapal selam dan rudal, tetapi pihak angkatan laut lebih menekankan perimbangan kekuatan semua cabang angkatan laut.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Lihat George E. Hudson, "Soviet Naval Doctrine, 1953-1972," Michael McGwire, Ed., *Soviet Naval Developments Capability and Context* (Praeger, 1973), hal. 278-279.



Kecenderungan Partai untuk menerapkan Doktrin Angkatan Laut Terbatas telah terungkap pada tahun 1955-1956 ketika anggaran pertahanan dan kekuatan termasuk personal Angkatan Bersenjata Uni Soviet dikurangi secara besar-besaran.<sup>1</sup> Keputusan Partai untuk menarik kekuatan Angkatan Laut Uni Soviet dari Port Arthur dan Porkala-Ud pada tahun yang sama secara jelas menunjukkan posisi Partai waktu itu.

Usaha Partai untuk menentukan Doktrin Angkatan Laut Uni Soviet didukung oleh pihak angkatan darat seperti terungkap dalam tulisan Marsekal V.D. Sokolovskiy dalam bukunya *Soviet Military Strategy*.<sup>2</sup> Dukungan ini diperkuat dengan diakuinya Doktrin Perang Global di kalangan Partai dan ahli strategi Uni Soviet waktu itu. Secara demikian dalam pembangunan kekuatan angkatan laut lebih diutamakan rudal strategis dan kapal selam peluncurnya. Dengan dukungannya itu angkatan darat bermaksud menempatkan angkatan laut sebagai peran pembantu angkatan darat dalam perang mendatang. Ini berarti bahwa Partai dan Angkatan Darat Uni Soviet tetap menganggap perang di daratan lebih penting daripada perang di lautan.

Kelemahan Angkatan Laut Uni Soviet pada waktu itu adalah bahwa mereka belum mampu melansir konsep Doktrin Perang Lokal untuk mengukuhkan pembangunan kekuatan kapal perang konvensional. Sebaliknya Partai dan angkatan darat percaya akan kehancuran akibat perang nuklir, sehingga kekuatan senjata non-nuklir menjadi tidak penting. Ini Antara lain terungkap dalam pernyataan Khrushchov pada bulan Januari 1960, bahwa senjata-senjata konvensional angkatan laut dalam perang modern adalah usang. Pernyataan ini mencerminkan dukungan Khrushchev bagi Doktrin Angkatan Laut Terbatas, bukan bagi Doktrin Angkatan Laut Berimbang.

Beberapa tindakan yang diambil sehubungan dengan dianutnya Doktrin Angkatan Laut Terbatas itu adalah mengkonversi beberapa kapal perang konvensional menjadi landasan luncur rudal dan membangun kapal perang perusak dan penjelajah rudal. Pembangunan kelas kapal Krupny dapat diambil sebagai contoh usaha Khrushchev untuk menghadapi kelompok kapal induk serang Amerika Serikat.

Berdasarkan keputusan tahun 1954 Uni Soviet akan membangun 10/12 jenis kapal ini, tetapi dengan adanya keputusan tahun 1957-1958 jumlah itu

<sup>1</sup>Lihat Donald W. Mitchell, *A History of Russian and Soviet Sea Power* (Andre Deutsch, 1974), hal. 477.

<sup>2</sup>"The main fighting weapons of the Navy of the USSR are now sub-marines which in a nuclear rocket war are incomparably more effective than surface vessels." Kutipan dari V.D. Sokolovskiy, *Soviet Military Strategy*, Edisi Harriet Fast Scott, (USA: SRI), Cetakan Ketiga, hal. 200.

dibatasi menjadi delapan. Kelas ini dipola sebagai kapal rudal dengan menempatkan generasi pertama rudal permukaan ke permukaan SS-N-1 untuk menyerang kapal induk. Karena tidak mempunyai sistem perlindungan udara, maka kelas Krupny hanya dioperasikan di dalam perimeter perlindungan sayap udara angkatan laut yang berpangkalan di pantai. Sehubungan dengan itu Uni Soviet mengkonversi empat kapal perusak kelas Kotlin untuk penempatan rudal SS-N-1 (Scruber) menjadi kelas Kilden.<sup>1</sup> Bersamaan dengan program rudal pada kapal perusak yang mempunyai jangkauan 100-130 mil laut, Uni Soviet juga mengkonversi kapal motor torpedo P-6, kelas Komar dan kelas Osa menjadi kapal rudal SS-N-2 (Styx).

Kedua, membangun kelas kapal-kapal penjelajah rudal seperti kelas Kynda dan Kresta 1 selama tahun 1960-an. Kelas Kynda dipersenjatai dengan SS-N-3 generasi kedua rudal permukaan ke permukaan dan rudal permukaan ke udara SA-N-1 SAM. Kresta 1 selain dipersenjatai dengan rudal SS-N-3 dan SA-N-1 SAM juga dilengkapi dengan landasan helikopter. Pembangunan kelas kapal ini menunjukkan adanya suatu pergeseran yang progresif dari konsentrasi kekuatan rudal permukaan ke permukaan jarak menengah yang kapabilitasnya rendah, ke unit-unit kapal perang yang mampu beroperasi di luar lingkungan perlindungan sayap udara pantai. Pergeseran sifat ini juga terlihat pada kelas Kanin dan Sam Kotlin.

Ketiga, memprogram penempatan sistem rudal di kapal selam dengan mengkonversi kapal selam patroli kelas Zulu untuk rudal balistik SS-N-4 Sark dan kapal selam kelas Whiskey untuk rudal SS-N-3 Shaddock. Konversi kelas Zulu menghasilkan kelas Z-4 yang merupakan kapal selam balistik pertama Uni Soviet dan modifikasi kelas Whiskey dijadikan percobaan konsep rudal jelajah dan menjadi dasar untuk sistem rudal yang diluncurkan dari kapal selam guna menangkis kapal-kapal induk Amerika Serikat.

Pada permulaan tahun 1960-an Uni Soviet berhasil memproduksi kapal selam rudal jelajah nuklir Echo I untuk menangkis ancaman kapal induk. Ini dilanjutkan dengan memproduksi Echo II nuklir.<sup>2</sup> Produksi kedua jenis kapal selam ini dihentikan pada tahun 1968 dengan munculnya kelas Juliett.

Keempat, mengubah komposisi persenjataan sayap udara angkatan laut dengan mengoperasikan pembom jarak menengah yang dipersenjatai dengan rudal udara ke permukaan yaitu AS-2 Kipper, Badger-C dan AS-3 Kangaroo, Bear-B.

---

<sup>1</sup> *Jane's Fighting Ships 1973-1974*, Edisi Kapten John E. Moore R.N., FRGS, hal. 560-561.

<sup>2</sup> *Jane's Fighting Ships, 1979-1980*, Edisi Kapten John E. Moore R.N., hal. 507.



Untuk menghadapi opsi strategi serang kapal induk Amerika Serikat dari Laut Tengah terhadap Armada Laut Hitam, wilayah-wilayah Kaukasus dan Ukraina, maka Uni Soviet melakukan opsi penggelaran ke depan. Dalam rangka itu Uni Soviet: (1) menempatkan suatu skuadron kapal selam di Vallona, Albania, pada tahun 1958-1961; (2) menempatkan satu skuadron tempur udara di Bulgaria dan bagian selatan Uni Soviet; dan (3) membentuk Distrik Pertahanan Udara di Baku pada pertengahan tahun 1950-an.<sup>1</sup>

Komposisi sistem pertahanan seperti tersebut di atas mengungkapkan bahwa untuk menghadapi serangan kapal induk Amerika Serikat, Uni Soviet menerapkan taktik pertahanan tiga gelombang: (1) kekuatan sayap udara pembom jarak menengah dan jauh; (2) kekuatan kapal perusak rudal dan penjelajah rudal yang beroperasi hanya dalam radius perlindungan sayap udara angkatan laut yang berpangkalan di pantai; dan (3) kapal selam rudal balistik dan rudal jelajah sebagai pertahanan pertama untuk menghadang rute kapal selam Amerika Serikat.

Diperkirakan bahwa sistem pertahanan Khrushchev ini tepat untuk pertahanan pantai dan perairan terbatas seperti Laut Baltik, Laut Hitam, Laut Artik dan Pantai Pasifik. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa sistem pertahanan Khrushchev tidak berbeda dengan sistem pertahanan pantai terbatas dalam periode Stalin.

## ANCAMAN KAPAL SELAM POLARIS AMERIKA SERIKAT

Sementara Uni Soviet mengejar tujuan misi angkatan lautnya yang pertama - penolakan penguasaan lautan Amerika Serikat di perairan yang rawan, pihak Amerika Serikat pada tahun 1960 berhasil meluncurkan kapal selam dengan rudal yang mempunyai jangkauan 1.200 mil laut, yaitu kapal selam Polaris A-1 George Washington. Program kapal selam Polaris yang dirintis pada tahun 1958 menurut perkiraan dimaksud untuk meningkatkan kekuatan konvensional dan strategis Amerika Serikat guna menangkis ancaman rudal Uni Soviet yang dirasakan semakin meningkat sejak tahun 1956 dan kebijakan militer yang diumumkan oleh Khrushchev pada bulan Januari 1960.

Bersamaan dengan peningkatan bobot serang udara strategis kapal induk program Polaris mengungkapkan bahwa Amerika Serikat mulai menggeser strategi rudal strategis dari darat ke laut. Sehubungan dengan itu maka terbuka beberapa opsi perairan strategis untuk penggelaran SLBM Polaris A-1,

---

<sup>1</sup>Lihat Geoffrey Jukes, "The Indian Ocean in Soviet Naval Policy," *Adelphi Papers*, (London: IISS) No. 87, 1972, hal. 5.

yaitu Laut Baltik, Laut Hitam, Laut Barents dan bagian timur Laut Tengah. Karena yang pertama dan kedua terlalu berbahaya dan sulit untuk dimasuki SLBM Polaris, maka perairan strategis adalah Laut Barents dan bagian timur Laut Tengah.

Untuk memanfaatkan potensi bobot serang Polaris A-I (1.200 mil laut), maka Pemerintah Amerika Serikat merundingkan pembukaan pangkalan kapal selam SLBM dengan Inggris di Holy Loch, Skotlandia. Dilihat dari segi strategi pangkalan ini menambah bobot penangkal (deterrence) nuklir Amerika Serikat terhadap Uni Soviet. Dari pangkalan ini pertama, Amerika Serikat mampu mengoperasikan SLBM secara bebas ke pantai-pantai utara Uni Soviet; kedua, patroli SLBM dapat dipertahankan dengan suatu jumlah kapal yang terbatas; ketiga, fasilitas intelijen di Kepulauan Iceland membantu Amerika Serikat untuk memonitor aktivitas-aktivitas kapal-kapal Uni Soviet di sepanjang sisi utara NATO; dan keempat, fasilitas pangkalan udara di Lajes (Azores) dapat digunakan untuk pengisian ulang bahan bakar pesawat dan memonitor kapal selam Uni Soviet.

Pada tahun 1962 Amerika Serikat mulai mengoperasikan SLBM Polaris A-2, dengan bobot serang 1.600 mil laut. Peningkatan bobot serang sebesar 400 mil laut ini memungkinkan SLBM Polaris A-2 menghancurkan kota-kota industri dan ladang-ladang minyak di Baku dari Laut Barents dan bagian timur Laut Tengah.

Peningkatan bobot serang Polaris A-2 juga diimbangi dengan perluasan penggelaran ke depan berupa pembukaan pangkalan SLBM di Rota, Spanyol. Pangkalan ini mempunyai arti strategis yang sangat penting dilihat dari beberapa segi. Pertama, instalasi di Cadiz dapat digunakan sebagai pangkalan pengintai sayap udara Amerika Serikat untuk memonitor aktivitas kapal-kapal yang menuju ke Gibraltar dari Laut Atlantik dan Laut Tengah; kedua, pangkalan itu memberikan dukungan fasilitas komunikasi dan logistik kepada Armada Keenam Amerika Serikat di Laut Tengah.

Bobot serang nuklir SLBM Amerika Serikat tidak saja diperkuat dengan adanya dua pangkalan depan itu tetapi secara konvensional Amerika Serikat juga menguasai perairan-perairan sempit ('choke points') dari Laut Atlantik Utara sampai ke Laut Barents. Diperkirakan bahwa dengan adanya dua pangkalan depan ini dan pangkalan di Guam, maka Amerika Serikat dalam SALT I bersedia menerima rasio paritas SLBM yang secara kuantitas menguntungkan Uni Soviet (Uni Soviet 62 dan Amerika Serikat 44).

Dampak penggelaran SLBM Polaris ini mendorong Angkatan Laut Uni Soviet untuk melakukan tangkisan berupa penggelaran ke depan dan Laut



Tengah dikategorikan sebagai rawan. Tetapi dengan peningkatan bobot serang Polaris A-3 menjadi 2.500 mil laut, maka secara tidak langsung Amerika Serikat membuka perairan rawan baru bagi Uni Soviet. Peningkatan bobot serang polaris A-3 itu memaksa Uni Soviet untuk memperbarui konsep operasi angkatan lautnya dari 1.200 mil menjadi 2.500 mil sehingga meliputi bagian timur Laut Atlantik Utara dan bagian barat Laut Arab.

Diperkirakan bahwa terdapat tiga cara untuk menangkis ancaman kapal selam SLBM Polaris Amerika Serikat. Pertama, menutup suatu perairan; kedua, melacak operasi kapal-kapal tersebut; dan ketiga, melakukan pengintaian dan penyelidikan.

Cara yang pertama adalah untuk mencegah operasi SLBM di daerah yang dianggap rawan, tetapi untuk melakukannya Uni Soviet harus mengorbankan kekuatan angkatan udaranya, karena angkatan lautnya tidak mempunyai kekuatan kapal induk yang dapat beroperasi secara mobil dan cepat. Uni Soviet berusaha mengimbangi kelemahan ini secara politis dengan mengusulkan suatu resolusi di PBB yang menyatakan Samudera Hindia dan Laut Tengah sebagai daerah bebas nuklir. Secara tidak langsung hal itu dilakukan dengan mendukung negara yang menganut politik luar negeri bebas aktif di kawasan Samudera Hindia menentang Angkatan Laut Amerika Serikat di wilayah ini.

Cara yang kedua dan ketiga membutuhkan pengembangan sistem kekuatan yang dipola untuk menangkis serangan kapal selam Polaris. Suatu sistem senjata yang cocok untuk tujuan ini adalah helikopter yang dipersenjatai dengan rudal anti kapal selam yang dioperasikan dari kapal induk. Kebutuhan itu dipenuhi dengan melengkapi kapal perusak yang lama - kelas Krupny dan Kynda dengan landasan helikopter di bagian belakang geladak.<sup>1</sup> Di samping itu Uni Soviet mulai membangun generasi kapal-kapal penjelajah dengan bobot mati 6.500 ton untuk tujuan ganda menghadapi kapal selam dan kapal penjelajah rudal, yaitu kelas Kresta-I (kombinasi dari kelas Kashin dan Kynda). Kemudian prototipe Kresta-I ini dikembangkan menjadi kelas Kresta-II, suatu kapal penjelajah rudal anti kapal selam (7.500 ton).

Pada tahun 1963-1964, Uni Soviet mulai membangun dua kapal induk helikopter kelas Moskwa dengan bobot mati 18.000 ton. Hal itu menunjukkan adanya suatu perubahan yang radikal dalam pembangunan Armada Uni Soviet. Komposisi sistem persenjataan Moskwa (SAM, 2 SAN-3, 1 SUWN-1 anti kapal selam, dan 12 MBU 2.500A) dan sistem sensor (helikopter dan Variable Depth Sensor) menunjukkan bahwa kelas kapal ini berfungsi sebagai kapal penjelajah anti kapal selam dan anti serangan udara dan sebagai kapal komando.

---

<sup>1</sup>Lihat *Jane's Fighting Ships, 1972-1973*, Edisi Raymond V.B. Blackman, hal. 615-624.

Program kelas Moskow ini kemudian dihentikan dan diganti dengan program kapal induk Kiev. Hal itu dilakukan karena beberapa hal: pertama, timbulnya kesadaran akan pentingnya peranan Angkatan Laut Uni Soviet dalam peristiwa internasional; kedua, munculnya prototipe pesawat tempur Yakolev VTOL; ketiga, meningkatnya bobot serang SLBM Polaris A-3, sehingga kelas Moskwa dianggap terlalu kecil untuk ditugaskan dalam pertahanan laut 2.500 mil laut.

Dalam program kapal selam, Uni Soviet tetap memproduksi kapal selam diesel, meskipun telah berhasil memproduksi kapal selam nuklir seperti kapal selam rudal balistik Golf-I (1958) dan kapal selam rudal jelajah Juliet (1962). Kelas Golf-I itu kemudian dikonversi menjadi Golf-II dengan rudal balistik SS-5 Serb, setelah program konversi rudal kelas Hotel selesai tahun 1967.

Kapal selam nuklir yang dibangun dalam tahun 1960-an dan 1970-an adalah kelas Yankee yang mencontoh kapal selam Amerika Serikat Ethan Allen. Kelas Yankee ini dibangun untuk menandingi kapal selam SLBM Polaris Amerika Serikat. Di samping program kelas Yankee, Uni Soviet juga memproduksi kelas kapal selam nuklir yang baru - Charlie (rudal jelajah SSN-7) dan Victor, kapal selam serang torpedo yang dipola untuk menghadapi kapal dan kapal selam.<sup>1</sup>

## PERUBAHAN DOKTRIN ANGKATAN LAUT TERBATAS

Kemajuan yang dicapai Uni Soviet dalam bidang persenjataan rudal antara tahun 1957 dan 1961 dimanfaatkan Khrushchev untuk menunjukkan keunggulan militer Uni Soviet di dunia internasional. Ini bertepatan dengan pecahnya Krisis Kuba-Amerika Serikat tahun 1962. Untuk membuktikan kebenaran dasar konsep strategi penangkal yang dianutnya, bahwa negara-negara Barat tidak akan berani melakukan serangan nuklir terhadap Uni Soviet kalau ia mempunyai cukup senjata rudal strategis, maka Khrushchev mengirimkan rudal-rudal ke Kuba.

Kebijaksanaan pengiriman rudal ini mengungkapkan kekaburan persepsi Uni Soviet mengenai Amerika Serikat. Guncangan yang dirasakan oleh Amerika Serikat sehubungan adanya "kesenjangan rudal" diimbangi dengan peningkatan kekuatan konvensional dan strategis, seperti tercermin dalam program kapal induk serang dan kapal selam Polaris SLBM. Keputusan Menteri Pertahanan MacNamara tahun 1961 yang menentukan kapal induk sebagai kekuatan serba guna (general purpose) mengungkapkan bahwa fungsi kapal

---

<sup>1</sup>Lihat *Jane's Fighting Ships, 1979-1980*, Edisi Kapten John Moore R.N., hal. 511.



induk adalah taktis dan strategis. Penggabungan kekuatan Polaris dan kapal induk serang ini memperkuat "strategi penghancuran terjamin" Amerika Serikat terhadap Uni Soviet. Oleh karena itu, keputusan Presiden Kennedy untuk melakukan "karantina" terhadap kapal-kapal Uni Soviet di Laut Karibia cukup mendasar.

Taktik karantina ini membuktikan bahwa Amerika Serikat mampu menentang Uni Soviet secara konvensional di laut maupun di udara seperti terungkap dalam kejadian U-2.

Krisis Kuba itu semakin memperkuat posisi Laksamana Gorshkov untuk menerapkan Doktrin Angkatan Laut Berimbang dan digunakan oleh Angkatan Laut Uni Soviet untuk menjatuhkan Khrushchev. Sehubungan dengan kemunduran akibat Krisis Kuba ini, maka pimpinan yang menggantikan Khrushchev dalam tahun 1963 menerima alasan Gorshkov untuk membangun kekuatan angkatan laut yang berimbang. Jadi akibat Krisis Kuba itu Doktrin Angkatan Laut Terbatas ditinjau kembali dan disimpulkan, bahwa tanpa kekuatan kapal-kapal perang konvensional utama, Uni Soviet tidak akan mampu berperan dalam peristiwa internasional.

Tabel 3 menunjukkan komposisi kekuatan Angkatan Laut Uni Soviet tahun 1964-1965 dan 1981-1982 setelah Doktrin Angkatan Laut Berimbang diterapkan. Pada tahun 1964 masih terlihat bahwa kekuatan kapal selam adalah tiga kali lebih besar daripada kekuatan kapal perang konvensional. Sejak diterapkannya Doktrin Angkatan Laut Berimbang ( $\pm$  tahun 1965) kekuatan kapal selam cenderung menurun dan kapal perang konvensional meningkat. Pada tahun 1981 kekuatan kapal selam adalah 0,88 kekuatan kapal perang konvensional, tetapi kekuatan angkatan laut secara kuantitatif sejak tahun 1964 meningkat 81%.

Dalam perkembangan belakangan ini Uni Soviet mengadakan perubahan dan pertukaran jenis-jenis kapal. Misalnya kapal perusak kelas Krivak dimasukkan kedalam kategori kelas fregat dan kapal perang anti kapal selam (Protivo Lodochny Kreyser/Anti Sub-marines Cruiser; Bolshoy Protovolodochny Korabl/Large Anti Sub-marines Ship) dalam kategori kapal perang anti kapal (Raketny Kreyser).

Menurut perkiraan MccGwire tambahan Angkatan Laut Uni Soviet tahun 1990 akan terdiri dari 15 kapal penjelajah 12.000 ton, 65 kapal perusak 8.000 ton (termasuk Kara dan Kresta II penjelajah), 55 fregat 4.000 ton, 5 kapal penjelajah tempur nuklir 32.000 ton, dan 7 kapal induk yaitu 2 kapal induk helikopter Moskow, 4 kapal induk pesawat Kiev dan satu atau dua jenis kapal in-

Tabel 3

## PENINGKATAN ARMADA ANGKATAN LAUT UNI SOVIET SECARA KUANTITATIF

| Jenis                            | 1964-1965        | 1981-1982        |
|----------------------------------|------------------|------------------|
| <i>Kapal Perang Konvensional</i> |                  |                  |
| Kapal Induk                      | -                | 2                |
| Kapal Induk Helikopter           | -                | 2                |
| Penjelajah                       | 20               | 37 <sup>a</sup>  |
| Perusak                          | 105 <sup>b</sup> | 73               |
| Fregat                           | -                | 180              |
| Jumlah                           | 125              | 294              |
| <i>Kapal Selam</i>               |                  |                  |
| Konvensional                     | 360              | 69 <sup>d</sup>  |
| Nuklir                           | 30 <sup>c</sup>  | 190 <sup>e</sup> |
| Jumlah                           | 390              | 259              |

*Keterangan:* <sup>a</sup>Termasuk kapal penjelajah kelas CGN, GW dan ASW.

<sup>b</sup>Termasuk kapal perusak rudal.

<sup>c</sup>Tidak termasuk kapal selam rudal balistik.

<sup>d</sup>Termasuk kapal selam rudal jelajah kelas SSGN dan SSG.

<sup>e</sup>Termasuk kapal selam serang kelas SSN dan SS.

*Sumber:* *The Military Balance 1964-1965* dan *The Military Balance 1981-1982* (London: IISS).

duk yang baru.<sup>1</sup> Komposisi ini mencerminkan suatu kekuatan armada berimbang yang mampu melakukan misi-misi ofensif dan defensif baik dalam perimeter pantai maupun di laut bebas.

Apakah keadaan geografi Uni Soviet membenarkan pembangunan angkatan laut yang besar seperti itu kiranya erat hubungannya dengan proposisi misinya yang mula-mula. Perubahan pertahanan perimeter dari 1.200 menjadi 2.500 mil laut jelas memperkuat tujuan misi ini. Seeara demikian terjadi suatu evolusi dari kekuatan pantai menjadi kekuatan pertahanan laut bebas.

Dari komposisi kekuatan dapat disimpulkan bahwa Uni Soviet bermaksud mempunyai suatu angkatan laut yang mampu menjalankan fungsi politis dan strategis. Jika Uni Soviet tetap bertahan pada misi penolakan penguasaan lautan, maka penguasaan lautan tidak merupakan tujuan utamanya. Tetapi misi ini menekankan daya tembak dan kapabilitas serang pertama terhadap ancaman dari udara, laut dan dalam laut baik taktis maupun strategis. Secara demikian akibat penerapan Doktrin Angkatan Laut Berimbang mudah terjadi peralihan ke misi penguasaan lautan.

<sup>1</sup>MccGwire, "Soviet Seapower - A New Kind of Navy," *Marine Policy*, Oktober 1980, hal. 320.



# PENDEKATAN AMERIKA SERIKAT TERHADAP TELUK PARSI

Ronald NANGOI\*

## PENDAHULUAN

Bahwa Timur Tengah merupakan suatu kawasan yang memiliki arti strategis yang penting bukan merupakan hal yang baru. Akibat letak geografisnya pada titik pertemuan Eropa, Asia dan Afrika, jalur-jalur komunikasi yang menghubungkan ketiga benua itu, kekayaan minyak dan petro-dollarnya, dan ketergantungan negara-negara industri Barat dan Jepang pada kekayaan minyak itu, kawasan itu menjadi rebutan negara-negara besar, termasuk Amerika Serikat.<sup>1</sup> Amerika Serikat malahan telah melibatkan diri di kawasan tersebut, yaitu untuk membela akses ke minyak Teluk Parsi bagi Barat. Presiden Carter menyatakan keterlibatan tersebut pada tanggal 23 Januari 1980 sehubungan dengan jatuhnya Shah Mohamad Reza Pahlevi di Iran dan penyerbuan Uni Soviet ke Afghanistan. Usaha kekuatan luar untuk menguasai kawasan Teluk Parsi akan dianggap sebagai suatu serangan terhadap kepentingan utama Amerika Serikat, dan serangan seperti itu akan dihadapi dengan segala daya yang perlu, termasuk kekuatan militer.<sup>2</sup> Peringatan itu dapat diperkirakan ditujukan kepada Uni Soviet. Carter sekaligus menyebutkan tiga sasaran Amerika Serikat di kawasan Teluk Parsi, yaitu: (a) mencegah dominasi kawasan Teluk Parsi oleh musuh; (b) menghalangi penyebaran pengaruh Uni Soviet yang lebih jauh; dan (c) melindungi akses ke minyak bagi negara-negara industri Barat.<sup>3</sup> Keterlibatan Amerika Serikat untuk mencapai ketiga sasaran di kawasan Teluk Parsi itu diteruskan oleh Ronald Reagan; malahan ia semakin menunjukkan sikap yang lebih tegas terhadap Uni Soviet.

<sup>1</sup>Lihat Kirdi Dipoyudo, "Eskalasi Pertarungan Super Power di Timur Tengah," *Analisa*, Tahun X, No. 6, Juni 1981, hal. 463.

<sup>2</sup>Lihat David D. Newsom, "America Engulfed," *Foreign Policy*, No. 43, Summer 1981, hal. 77.

<sup>3</sup>*Ibid.*, hal. 30.

\*Staf CSIS.

Dalam rangka ini Amerika Serikat merasa perlu meningkatkan hubungannya dengan negara-negara sahabatnya di Teluk Parsi, terutama Arab Saudi. Pada permulaan 1981, Menteri Luar Negeri Alexander Haig berkunjung ke Mesir, Israel, Yordania, dan Arab Saudi untuk mengusahakan kesepakatan strategi (strategic consensus) guna bersama-sama menghadapi Uni Soviet. Diplomasi Amerika Serikat ini dilakukan bersamaan dengan kerja sama militer berupa penjualan peralatan militer seharga 8,5 milyar dollar seperti pesawat-pesawat F-15 dan AWAC dari Amerika Serikat kepada Arab Saudi. Tetapi hasil kedua pendekatan itu berbeda. Diplomasi Alexander Haig dinilai kurang berhasil meyakinkan negara-negara Teluk Parsi bahwa Uni Soviet merupakan ancaman utama Timur Tengah. Sebaliknya di bidang militer, Amerika Serikat mendapat tempat di antara negara-negara Teluk Parsi, khususnya Arab Saudi, karena mereka membutuhkan bantuan militernya. Tetapi Israel, sahabat Amerika Serikat paling dekat di Timur Tengah tetapi musuh utama negara-negara Arab, menentang penjualan militer Amerika Serikat kepada Arab Saudi itu karena menganggapnya berbahaya bagi keamanannya. Walaupun demikian, usaha-usaha Amerika Serikat itu menggambarkan konsistensi persepsinya mengenai bahaya Uni Soviet dan perlunya membantu negara-negara sahabatnya.

## KESULITAN DIPLOMASI AMERIKA SERIKAT DI TELUK PARSI

Kegagalan diplomasi Menteri Luar Negeri Alexander Haig itu mencerminkan kesulitan diplomasi Amerika Serikat dengan negara-negara Teluk Parsi khususnya Arab Saudi dan Yordania. Kesulitan ini disebabkan oleh beberapa hal. Pertama-tama, Amerika Serikat kurang memperhatikan kepentingan mereka dengan menempatkan isu bahaya Uni Soviet sebagai prioritas utama diplomasinya. Amerika Serikat kuatir dengan kehadiran serta sikap Uni Soviet di Timur Tengah dan sekitarnya antara lain berupa: dukungan untuk pihak Arab dalam empat kali perang Arab-Israel sejak 1949; kehadiran di Ethiopia, Libia, Yaman, Angola dan beberapa tempat penting lain; pameran kekuatan udara dan laut di Timur Tengah dan Samudera Hindia; campur tangan dalam revolusi Iran melawan Shah Iran; dan invasi ke Afghanistan.

Negara-negara Teluk Parsi sebaliknya mempunyai persepsi serta kepentingan yang berbeda, yaitu bahwa ketegangan kawasan Timur Tengah terutama berpangkal pada sengketa Arab-Israel yang berintikan masalah Palestina. Oleh sebab itu Raja Hussein dari Yordania misalnya mengecam Menteri Luar Negeri Haig dan minta agar konflik Timur Tengah tidak dikaitkan dengan persaingan kedua superpower di kawasan itu.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Lihat *Kompas*, 28 Januari 1981.



Amerika Serikat tidak melihat sengketa Arab-Israel sebagai masalah utama di Timur Tengah. Sebaliknya negara-negara Teluk Parsi memberikan prioritas kepada masalah Arab-Israel itu. Pokok perbedaan Arab-Amerika Serikat berkisar pada ancaman utama Timur Tengah. Amerika Serikat melihat Uni Soviet sebagai ancaman utama, sedangkan Arab lebih menekankan bahaya Israel sebagai ekspansionis. Pangeran Mahkota Arab Saudi Fahd menyatakan: "Tidak terdapat perdamaian atau kestabilan di Timur Tengah sampai diterima Palestina yang berhak mendirikan negara di bawah kepemimpinan PLO."<sup>1</sup> Mereka beranggapan bahwa penyelesaian masalah Palestina dengan sendirinya akan melenyapkan kemungkinan ancaman Uni Soviet.

Kemudian negara-negara Teluk Parsi merasa bahwa kepentingan mereka dirugikan oleh beberapa tindakan Amerika Serikat di Timur Tengah, khususnya prakarsa menuju persetujuan Camp David dan sikap dingin terhadap PLO. Persetujuan Camp David dinilai sebagai memecah-belah persatuan Arab dan hanya menguntungkan pihak Israel. Washington tidak mau berunding dengan PLO selama organisasi ini tidak mengakui eksistensi Israel. Dalam kampanye pemilihan presiden, Ronald Reagan mengecam PLO sebagai kelompok teroris, biarpun Menteri Luar Negeri Haig kemudian mengadakan koreksi: "PLO merupakan organisasi yang memayungi banyak kelompok ... dan beberapa kelompok di antaranya memang organisasi teroris yang terang-terangan memakai cara teror untuk mencapai tujuan."<sup>2</sup>

Namun kegagalan diplomasi itu tidak menjadi hambatan bagi Amerika Serikat untuk bekerja sama dengan negara-negara Teluk Parsi. Amerika Serikat bisa mengimbangi diplomasinya dengan meningkatkan kerja sama dengan mereka melalui jalur militer.

## KERJA SAMA MILITER AMERIKA SERIKAT DI TELUK PARSI

Amerika Serikat memperoleh peluang untuk berperan secara lebih leluasa melalui jalur militer di kawasan Timur Tengah. Negara ini tampaknya tidak mengalami kesulitan untuk mengadakan kerja sama militer dengan negara-negara sahabatnya di Teluk Parsi pada umumnya, meskipun mendapat tantangan dari dalam negeri dan pihak Israel. Mereka membutuhkan bantuan persenjataan modern dari pihak Amerika Serikat untuk memperkuat kemampuan militer mereka.

<sup>1</sup>Lihat *The Economist*, 31 Januari 1981.

<sup>2</sup>Lihat *Kompas*, 28 Januari 1981.

## **Bantuan Militer Amerika Serikat bagi Negara-negara Teluk Parsi**

Di bawah pemerintahan Ronald Reagan, Amerika Serikat lebih memusatkan perhatiannya pada usaha-usaha peningkatan kekuatan militer serta bantuan militer bagi negara-negara sahabat untuk menghadapi Uni Soviet. Langkah-langkah yang sedang diambil dan direncanakan oleh Amerika Serikat di kawasan Teluk Parsi, antara lain adalah sebagai berikut.<sup>1</sup>

### *Mesir*

Amerika Serikat merencanakan untuk menyalurkan bantuan pertahanan sebesar 1,65 milyar dollar dan menambah 106,4 juta dollar bagi pangkalan Mesir Ras Banas di Laut Merah. Dananya akan digunakan untuk membangun tangki-tangki minyak bagi kapal-kapal dan untuk memperluas landasan pesawat terbang guna menampung pesawat-pesawat tempur dan transpor.

### *Oman*

Sultan Oman telah bersepakat untuk mengizinkan Amerika Serikat menggunakan bekas pangkalan udara Inggris di Pulau Masirah. Rencana Reagan meliputi 75 juta dollar untuk tangki-tangki minyak yang baru, perbaikan landasan terbang darurat dan pabrik penyulingan air. Dana lain akan dipakai untuk memperbaiki lapangan terbang di Seeb yang terletak dekat Selat Hormuz dan dapat digunakan untuk menangkis serangan udara Uni Soviet dari Afghanistan - atau mengamati kapal-kapal perang Uni Soviet dekat Teluk Parsi.

### *Somalia*

Amerika Serikat menawarkan 24 juta dollar untuk mengembangkan pelabuhan udara Berbera. Somalia mengizinkan Amerika Serikat untuk menggunakan pelabuhan tersebut dan fasilitas lain di Mogadishu. Sebagai imbalan, Washington akan memberi Somalia 20 juta dollar untuk persenjataan dan 20 juta dollar bantuan ekonomi.

Pemberian bantuan militer Amerika Serikat kepada negara-negara sahabatnya di Teluk Parsi kiranya tidak lepas dari pemikiran strategi global dan kepentingan khususnya di kawasan tersebut. Pertama-tama, Ronald Reagan bertitik tolak pada pemikiran bahwa perdamaian hanya bisa dicapai dengan

---

<sup>1</sup>Lihat *Newsweek*, 23 Maret 1981.



kekuatan untuk menekan Uni Soviet. Oleh sebab itu Amerika Serikat perlu meningkatkan kekuatan militernya dan juga memberi bantuan militer kepada negara-negara sahabat nonkomunis, termasuk negara-negara Timur Tengah. Selain itu Amerika Serikat kuatir bahwa Teluk Parsi akan jatuh di tangan Uni Soviet terutama karena ketergantungan Barat akan impor minyak dari kawasan itu (2/3 minyak Jepang, 3/5 minyak Eropa, dan 1/7 minyak Amerika Serikat berasal dari Teluk Parsi). Valerie Yorke dalam tulisannya "Security in the Gulf: A Strategy of Pre-emption" menyebutkan bahwa krisis dalam negeri Iran tampaknya mempermudah Uni Soviet mencapai Teluk Parsi dan suplai minyak utama Barat.<sup>1</sup>

### Arab Saudi bagi Amerika Serikat

Di antara negara-negara Arab, Amerika Serikat menaruh perhatian paling besar atas Arab Saudi, karena negara ini penghasil minyak terbesar dan mempunyai kedudukan politis yang penting sebagai "negara besar"<sup>2</sup> di kawasan Teluk Parsi. Mengenai usaha-usaha perdamaian di Timur Tengah, Amerika Serikat berusaha mengikutsertakan Arab Saudi dalam usaha perdamaian Israel-Mesir. Seorang pejabat Amerika Serikat mengatakan: "Kami membutuhkan suatu troika: Arab Saudi, Mesir, dan Israel. Kami sedang mengusahakannya dengan memberikan AWAC kepada Arab Saudi, bantuan lebih banyak kepada Sadat dan bekerja sama dengan Israel, dan mengusahakan suatu aliansi de facto melawan Uni Soviet."<sup>3</sup> Presiden Ronald Reagan juga pernah mengatakan: "Arab Saudi merupakan kunci penyebaran perdamaian di seluruh Timur Tengah daripada hanya membatasinya pada Israel dan Mesir."<sup>4</sup>

Dalam hubungannya dengan Arab Saudi, Amerika Serikat banyak menekankan kerja sama dan bantuan di bidang militer. Beberapa waktu yang lalu Pemerintah Ronald Reagan mengabulkan permintaan Arab Saudi untuk membeli pesawat terbang serta peralatan militer lainnya. Antara lain pada tanggal 24 Maret 1981 Amerika Serikat menjual perlengkapan tambahan kepada Arab Saudi untuk meningkatkan jarak tempur dan daya tembak pesawat-pesawat F-15, termasuk peluru kendali "side winder" dan tangki-tangki bahan bakar tambahan untuk penerbangan jarak jauh. Sebulan kemudian Amerika Serikat diberitakan akan menjual 60 buah pesawat F-15 yang dilengkapi dengan tempat bom dan tangki bensin tambahan, 5 pesawat terbang ra-

<sup>1</sup>Lihat Valerie Yorke, "Security in the Gulf: A Strategy of the Pre-emption," *The World Today*, Vol. 36, No. 7, Juli 1980, hal. 240.

<sup>2</sup>Lihat *Swiss Press Review and News Report*, Vol. XXIII, No. 3, 1 Pebruari 1982, hal. 2.

<sup>3</sup>Lihat *Newsweek*, 21 September 1981.

<sup>4</sup>Lihat *Newsweek*, 9 Nopember 1981.

dar AWAC dan 7 pesawat terbang pengisi bahan bakar di udara KC-135 kepada Arab Saudi.<sup>1</sup> Selain itu Amerika Serikat sedang membangun 4 pangkalan udara, 2 pangkalan laut, 3 pangkalan bagi angkatan darat Arab Saudi dan pasukan pengawal nasional dan West Point Arab Saudi. Proyek-proyek itu meliputi: kota militer Raja Khalid - suatu proyek 8,5 milyar dollar yang dibangun di daerah terpencil oleh para ahli Amerika Serikat; pangkalan Angkatan Laut Raja Abdel Aziz di Jubail - sebuah pangkalan angkatan laut yang bernilai 1,6 milyar dollar; Akademi Militer Raja Abdel Aziz - West Point Arab Saudi yang bernilai 1,4 milyar.<sup>2</sup>

Amerika Serikat bisa melakukan penetrasi di bidang militer terhadap Arab Saudi antara lain karena ketergantungan padanya di bidang militer. Abdul Kasim Mansur dalam tulisannya "The American Threat to Saudi Arabia" mengemukakan: "Perkembangan kekuatan militer aktif Arab Saudi dan Pasukan Pengawal Nasional hampir seluruhnya tergantung pada peralatan, penasihat-penasihat militer, kontraktor Amerika Serikat, dan berada dalam bimbingan Amerika Serikat."<sup>3</sup> Selama 1973-1980 pembelian perlengkapan militer Arab Saudi dari Amerika Serikat berjumlah 34 milyar dollar. Ketergantungan Arab Saudi itu memungkinkan Amerika Serikat memperluas kekuatan pertahanannya di Timur Tengah. Dari sudut pandangan Amerika Serikat, penetrasi ekstensif di bidang pembangunan militer Arab Saudi itu mempunyai dua keuntungan. Kebutuhan akan latihan dan peralatan militer menambah pengaruh Amerika Serikat atas Angkatan Bersenjata Arab Saudi. Hal itu juga menciptakan persesuaian (compatibility) antara peralatan Amerika Serikat dan Arab Saudi, hal mana akan mempermudah angkatan bersenjata Amerika Serikat untuk mengambil alih pertahanan lapangan-lapangan minyak dalam keadaan darurat.<sup>4</sup>

Mengingat hubungannya dengan negara-negara tetangga Arab, akibat ketergantungan pada Amerika Serikat di bidang militer itu Arab Saudi menghadapi suatu dilema. Meskipun juga membutuhkan bantuan peralatan militer Amerika Serikat, mereka berhati-hati terhadap Amerika Serikat, karena negara ini memperlakukan Israel, musuh utama mereka, sebagai sahabat utama. Seperti dikemukakan oleh Bruce R. Kuniholm dalam tulisannya "What the Saudis Really Want: A Primer for the Reagan Administration," Arab Saudi menyadari bahwa ketergantungan pada hubungan yang terlalu erat dengan Amerika Serikat berbahaya. Ketergantungan semacam itu akan: (a) menye-

---

<sup>1</sup> Lihat *Sinar Harapan*, 18 April 1981.

<sup>2</sup> Lihat *Newsweek*, 12 Oktober 1981.

<sup>3</sup> Lihat Abdul Kasim Mansur, "The American Threat to Saudi Arabia," *Survival*, Vol. XXIII, No. 1, Januari/Pebruari 1981, hal. 38.

<sup>4</sup> Lihat *Newsweek*, 12 Oktober 1981.



babkan Arab Saudi melihat ke Washington dan terbuka terhadap tekanan Amerika Serikat dalam proses perdamaian; (b) mengundang tuduhan bahwa ia telah memungkirkan saudara-saudara Muslim dan Arab-nya karena berhubungan dengan kekuatan imperialis dan sahabat Israel; serta (c) mengancam apa yang masih tinggal dari solidaritas Arab.<sup>1</sup>

Tetapi bahaya akibat ketegangan regional mendesak Arab Saudi untuk memperkuat diri. Ia melihat Amerika Serikat sebagai sumber utama bantuan persenjataan, karena masih sahabat dekatnya. Persepsi Arab Saudi mengenai ancaman di Timur Tengah berbeda dengan persepsi Amerika Serikat yang lebih menitikberatkan bahaya Uni Soviet. Arab Saudi lebih melihat ketegangan regional sebagai akibat ekspansionisme Israel, revolusi Iran, masalah Iran-Irak, masalah Israel di Libanon, dan sengketa Arab Saudi dengan Yaman Selatan. Selain itu ia yakin bahwa konflik Arab-Israel adalah masalah utama yang harus diselesaikan demi tercapainya perdamaian di Timur Tengah.

Negara minyak ini juga melihat Uni Soviet sebagai bahaya tetapi pada tingkat yang berbeda. Pangeran Saud Al Faisal mengatakan: "Jika Uni Soviet berkeinginan baik agar stabilitas tercapai di kawasan ini, maka hal pertama yang harus mereka perbuat adalah keluar dari Afghanistan." Tetapi mengenai masalah Israel ia selanjutnya mengatakan: "Jika Amerika Serikat serius dalam usahanya untuk menciptakan perdamaian dan stabilitas di kawasan ini, ia sebaiknya mengusahakan penyelesaian konflik (Arab-) Israel itu."<sup>2</sup> Pernyataan yang senada dikemukakan Menteri Perminyakan Sheikh Yamani dalam wawancara televisi di Washington pada tanggal 19 April 1981: "Uni Soviet merupakan ancaman, tetapi kami yakin bahwa Israel merupakan ancaman yang jauh lebih besar daripada Uni Soviet ... Kami yakin bahwa Israel merupakan pintu masuk Uni Soviet ke kawasan kami. Jika anda (Amerika Serikat) menyelesaikan masalah itu (Israel) dan memaksakan perdamaian di kawasan itu, dengan berbuat ini anda menghentikan Uni Soviet melakukan invasi; inilah cara yang mereka lakukan selama ini."<sup>3</sup>

## ISRAEL SEBAGAI FAKTOR PENGHAMBAT

Di satu pihak, diplomasi Amerika Serikat seperti dijalankan Menteri Luar Negeri Haig disambut dingin oleh para pemimpin Arab karena tidak mempersoalkan masalah Arab-Israel. Di lain pihak, Israel menentang keras bantuan

<sup>1</sup>Lihat Bruce. R. Kuniholm, "What the Saudis Really Want: A Primer for the Reagan Administration," *Orbis*, Vol. 25, No. 1, Spring 1981, hal. 114.

<sup>2</sup>Lihat *Swiss Press Review and News Report*, *op. cit.*, hal. 3.

<sup>3</sup>Lihat *Survival*, Vol. XXIII, No. 4, Juli/Agustus 1981, hal. 184.

militer Amerika Serikat untuk negara-negara Teluk Parsi, terutama Arab Saudi. Maka Pemerintah Amerika Serikat masih menemui kesukaran sehubungan dengan masalah Arab-Israel.

Negara-negara Teluk Parsi umumnya beranggapan bahwa inti sengketa Arab-Israel adalah masalah Palestina. Mereka menginginkan Amerika Serikat menekan Israel agar mengakui hak-hak nasional rakyat Palestina dan secara demikian menyelesaikan masalah Arab-Israel. Tetapi baik Amerika Serikat maupun negara-negara Arab masih menghadapi jalan buntu, karena Israel tetap menolak untuk berunding dengan PLO dan sebaliknya PLO tak mau berunding dengan Israel.

Negara-negara Teluk Parsi memperoleh kesan bahwa Amerika Serikat cenderung untuk mendahulukan kepentingan Israel. Persetujuan Camp David yang diprakarsai Amerika Serikat dianggap tidak memberi hak eksistensi kepada PLO, tetapi memungkinkan Israel memperoleh sebagian besar yang diperjuangkannya, yaitu pengakuan hak hidupnya, perdamaian sejati dengan lawan utamanya Mesir, dan lain-lain.<sup>1</sup> Mereka juga menilai bahwa persetujuan tersebut telah memecah-belah persatuan Arab. Oleh sebab itu mereka masih bersikap ragu-ragu terhadap Amerika Serikat.

Negara-negara Arab ini seolah-olah tidak melihat bahwa Amerika Serikat juga kewalahan menghadapi sikap keras Israel di Timur Tengah. Amerika Serikat pun menyadari bahwa hambatan utama bagi perdamaian Timur Tengah adalah sikap keras Israel itu. Tindakan-tindakan Israel seperti penyerbuan terhadap reaktor nuklir Osirak di Irak dan krisis dengan Suriah di Libanon semakin memperuncing masalah di Timur Tengah. Oleh sebab itu Pemerintah Amerika Serikat menyesalkan tindakan Israel. Duta Besar Amerika Serikat Jeane J. Kirkpatrick di Dewan Keamanan PBB mengatakan: "Cara-cara yang telah dipilih Israel untuk meredakan ketakutannya telah melukai, tidak membantu, perdamaian dan keamanan kawasan."<sup>1</sup> Amerika Serikat melihat bahwa serangan Israel terhadap reaktor Irak melanggar persetujuan tahun 1952 antara mereka. Oleh sebab itu Pemerintah Reagan menunda pengiriman pesawat F-15 dan F-16 kepada Israel.<sup>3</sup> Tindakan Amerika Serikat ini berhasil mendesak Israel untuk mengadakan gencatan senjata di Libanon.

Dalam kerja sama militer dengan negara-negara Arab, Amerika Serikat menghadapi kenyataan reaksi keras pihak Israel terhadap penjualan perleng-

---

<sup>1</sup>Lihat Kirdi Dipoyudo, "Persetujuan Camp David dan Prospek Perdamaian Arab-Israel," *Analisa*, Tahun VIII, No. 3, Maret 1979, hal. 193.

<sup>2</sup>Lihat *Newsweek*, 29 Juni 1981.

<sup>3</sup>Lihat *The Economist*, 22 Agustus 1981.



kaplan militer seperti pesawat F-15 dan AWAC. PM Israel Menachem Begin menyatakan: "Senjata-senjata ini merupakan bahaya besar terhadap keamanan Israel ... senjata-senjata ini kiranya dikirim untuk mempertahankan diri terhadap kemungkinan serbuan Uni Soviet, akan tetapi kami tidak yakin bahwa Arab Saudi benar-benar akan menggunakannya untuk menghadapi Rusia."<sup>1</sup> Bagi Israel, pesawat seperti AWAC merupakan hantu yang amat menakutkan, karena radarnya dapat mengintai setiap ¼ meter jengkal tanah Israel dan memonitor setiap gerakan ruang udara. Begin juga telah menyatakan keberatannya kepada Ronald Reagan: "Kami tidak hanya prihatin, tuan Presiden, kami takut. Pesawat-pesawat udara ini berbahaya bagi Israel dan saya tidak dapat tinggal diam apabila keamanan negara saya terlibat."<sup>2</sup> Keberatan Israel itu berdasarkan kecurigaan terhadap Arab Saudi yang merupakan musuhnya. Menteri Pertahanan Israel Ariel Sharon mengatakan: "Israel menganggap Arab Saudi sebagai negara musuh dalam segala aspek dan oleh sebab itu akan bertindak."<sup>3</sup>

Di dalam negeri, Ronald Reagan sebelumnya mendapat tantangan keras, khususnya dari pihak Kongres termasuk beberapa anggota senat sehubungan dengan penjualan peralatan militer tersebut kepada Arab Saudi, sehingga terjadi perdebatan yang sengit. Beberapa anggota Kongres menentangnya karena memikirkan keamanan Israel dan kuatir bahwa penjualan persenjataan itu dapat menimbulkan masalah dalam negeri Arab Saudi seperti terjadi di Iran. Mereka kuatir bahwa Arab Saudi akan mengalami nasib yang sama seperti Iran, sehingga kepentingan Amerika Serikat dirugikan. Laksamana Stansfield Turner, bekas Direktur CIA, mengemukakan bahwa peralatan militer Amerika Serikat itu dapat jatuh ke tangan yang salah apabila terjadi kup di Arab Saudi.<sup>4</sup> Orang-orang itu umumnya kurang percaya pada Arab Saudi karena negara itu musuh Israel. Sejumlah senator juga menentang rencana penjualan militer itu dengan mengatakan bahwa Arab Saudi telah mengutuk persetujuan perdamaian Israel-Mesir, menentang kapal-kapal Israel melewati Terusan Suez dan menganjurkan perang suci terhadap Israel. Tetapi akhirnya Ronald Reagan mencapai kemenangan di Senat dalam hal penjualan pesawat AWAC itu.

Untuk memperlunak keberatan Israel terhadap kerja sama militer Amerika Serikat dengan negara-negara Teluk Parsi, Washington memberikan konsesi militer kepadanya. Amerika Serikat antara lain menawarkan pinjaman \$ 600 juta untuk membeli tambahan 10 pesawat F-15 dan bersedia menjual peralat-

---

<sup>1</sup>Lihat *Antara*, 15 April 1981.

<sup>2</sup>Lihat *Newsweek*, 21 September 1981.

<sup>3</sup>Lihat *Newsweek*, 16 Nopember 1981.

<sup>4</sup>Lihat *The Economist*, 29 Agustus 1981.

an "Force Multiplication" yang mutakhir termasuk sistem "Fire Control," peralatan komunikasi dan elektronis yang mampu menetralisasi pesawat AWAC;<sup>1</sup> dan memberikan hak kepada Israel untuk menjual pesawat-pesawat Kfir buatannya serta persenjataan militer lainnya kepada negara-negara seperti Taiwan, Ekuador, dan Afrika Selatan. Setelah Kongres menyetujui penjualan AWAC kepada Arab Saudi akhir tahun yang lalu, dalam bulan Desember Amerika Serikat menandatangani persetujuan strategis dengan Israel, meskipun hal itu tidak begitu memuaskan Israel.

Salah satu faktor yang memungkinkan tercapainya persetujuan penjualan peralatan militer itu adalah jaminan-jaminan yang diberikan Arab Saudi kepada Amerika Serikat mengenai keamanan Israel. Arab Saudi diberitakan telah menerima 3 syarat dalam penggunaan pesawat AWAC, yaitu: pertama, informasi yang dikumpulkan AWAC hanya untuk Arab Saudi dan Amerika Serikat, dan tidak boleh diberikan kepada negara-negara Arab; kedua, Amerika Serikat akan bisa memeriksa semua data yang dikumpulkan AWAC; ketiga, AWAC hanya akan diijinkan terbang di bagian timur wilayah Arab Saudi untuk melindungi lapangan-lapangan minyak.<sup>2</sup> *Newsweek* juga memuat berita yang hampir sama bahwa dalam suatu surat keterangan (letter of certification) yang ditandatangani Reagan disebutkan bahwa Arab Saudi secara verbal setuju bahwa AWAC hanya akan beroperasi di dalam wilayah udaranya dan Amerika Serikat akan mengambil bagian dalam intelijennya dan mengamati keamanannya.<sup>3</sup>

## PENUTUP

Dalam bidang militer, negara-negara sahabat Arab, Amerika Serikat khususnya, Arab Saudi membutuhkannya dan bergantung selama ini padanya. Ketegangan-ketegangan di kawasan mendorong Arab Saudi untuk memperkuat diri guna melindungi keamanan wilayahnya, apalagi karena ia sadar bahwa kekayaan minyaknya menjadi sasaran negara-negara besar. Pemerintah Ronald Reagan sebaliknya bersikap antusias untuk membantunya guna melindungi kepentingan global Amerika Serikat di kawasan Timur Tengah. Bantuan militer Amerika Serikat dinilai akan semakin meningkatkan ketergantungan Arab Saudi pada Amerika Serikat, hal mana akan mengun-

---

<sup>1</sup>Lihat *Newsweek*, 23 Maret 1981.

<sup>2</sup>Lihat *The Economist*, 12 September 1981.

<sup>3</sup>Lihat *Newsweek*, 9 Nopember 1981.



tungkan Amerika Serikat tetapi menimbulkan masalah bagi Arab Saudi. Namun kerja sama militer Amerika Serikat-Arab Saudi, terutama penjualan pesawat AWAC, mendapat tantangan dari sebagian anggota Kongres yang cenderung memihak Israel. Israel sendiri sangat tidak senang dengan keputusan Amerika Serikat itu karena menganggap Arab Saudi sebagai musuh. Tetapi Amerika Serikat kali ini tampaknya tidak begitu memperhatikan keberatan pihak Israel, seperti pada waktu-waktu yang lalu, karena sikap Israel terlalu keras. Selain itu Arab Saudi berusaha meyakinkan Amerika Serikat bahwa pesawat-pesawat AWAC tidak akan digunakan untuk menyerang Israel. Menteri Perminyakan Yamani mengatakan: "... kami tidak akan berperang melawan Israel. Kami tidak mempunyai rencana untuk berbuat demikian. Kami menginginkan perdamaian. Kami berusaha sebaik mungkin untuk mencapai perdamaian dengan Israel."<sup>1</sup>

Sementara itu Amerika Serikat mengalami kesulitan dalam diplomasinya dengan negara-negara Teluk Parsi. Sebagai akibat perbedaan pandangan mereka mengenai ancaman di kawasan Timur Tengah, Amerika Serikat gagal mencapai kesepakatan strategi dengan negara-negara Arab guna menghadapi Uni Soviet. Mereka lebih mengutamakan tercapainya penyelesaian konflik Arab-Israel termasuk masalah Palestina. Oleh sebab itu dapat dikatakan bahwa Israel menjadi masalah dalam pendekatan diplomatik Amerika Serikat terhadap negara-negara Arab. Mereka meragukan Amerika Serikat karena kedudukannya sebagai sahabat utama Israel tanpa melihat kesulitan-kesulitan yang dihadapi Amerika Serikat sehubungan dengan Israel.

Jadi dalam usaha meningkatkan hubungannya dengan negara-negara Teluk Parsi, Amerika Serikat lebih berhasil menggunakan strategi kerja sama di bidang militer karena mereka membutuhkan bantuan militernya, sedangkan penggunaan jalur diplomasi tidak begitu berhasil karena ia terlalu mendukung Israel, yang merupakan musuh utama mereka.

---

<sup>1</sup>Lihat *Survival*, *op. cit.*, hal. 184.

# SIDANG-SIDANG KHUSUS PBB MENGENAI PERLUCUTAN SENJATA

Bantarto BANDORO\*

Untuk beberapa tahun perhatian masyarakat dunia dipusatkan pada masalah perlucutan senjata yang tidak terawasi. Tidak disangkal lagi bahwa pemeran utamanya adalah Amerika Serikat dan Uni Soviet. Namun kedua negara ini masih menunjukkan kemauan untuk membatasi persenjataan strategis mereka melalui berbagai mekanisme seperti SALT, START dan perundingan-perundingan persenjataan lainnya. Dasar kemauan itu adalah ketakutan mereka sendiri akan terjadinya perlombaan senjata yang tidak terawasi dan tak terkendalikan yang bisa mempunyai akibat-akibat politik, ekonomi dan bahkan militer. Tetapi kesadaran mereka itu sejauh ini ternyata tidak membuka atau menjadi jalan bagi penghentian segala produksi dan penumpukan jenis-jenis persenjataan, apalagi pemusnahan seluruh senjata nuklir yang kini sudah dimiliki oleh sejumlah negara. Menurut laporan *SIPRI Year Book* tahun 1981 perlombaan dan penumpukan senjata dewasa ini sudah mencapai tingkat yang membahayakan umat manusia dan masa depannya. Faktor utamanya adalah persaingan Amerika Serikat dan Uni Soviet untuk mencapai keunggulan.<sup>1</sup> Dari sini masyarakat internasional menyadari bahwa keputusan akhir perundingan persenjataan tidak dapat diserahkan kepada kedua super-power itu saja dan bahwa masyarakat internasional harus diberi kesempatan yang luas untuk ikut mengambil keputusan. Ia bahkan wajib mendobrak kemacetan yang terjadi dalam perundingan-perundingan persenjataan. Melalui forum PBB masyarakat internasional menyerukan perlucutan senjata secara umum dan menyeluruh. Tema ini kemudian dicantumkan dalam agenda setiap

---

\*Staf CSIS.

<sup>1</sup>Lihat *World Armaments and Disarmament SIPRI Year Book 1981* (London: 1981, Taylor & Francis Ltd.). Lihat juga Laporan Sekretaris Jenderal PBB mengenai Tugas Organisasi PBB, September 1981, dalam *Disarmament Periodic Review by the United Nations*, Vol. IV, No. 2, Oktober 1981, hal. 1-4.



persidangan PBB mengenai perlucutan senjata, dan di bawah tema ini pula Majelis Umum PBB pada tanggal 16 Desember 1969 dan 3 Desember 1980 menerima Resolusi No. 2602E (XXIV) dan 35/46 yang memproklamasikan dasawarsa 1970-an dan 1980-an masing-masing sebagai dasawarsa perlucutan senjata pertama dan kedua.<sup>1</sup>

Semua anggota PBB mengakui bahwa PBB mempunyai peranan sentral serta tanggung jawab utama di bidang perlucutan senjata dan oleh sebab itu harus menjadi pendorong perundingan-perundingan perlucutan senjata, baik unilateral dan bilateral maupun regional. Hal itu didasarkan pada pengakuan bahwa perlucutan senjata, dalam era nuklir ini, merupakan inti penyelesaian masalah-masalah ketertiban dan keamanan internasional, dalam arti bahwa perdamaian dan keamanan internasional hanya mungkin dicapai dengan pengurangan atau pembatasan senjata. Lebih ideal lagi adalah perlucutan senjata yang menyeluruh. Dalam melaksanakan tanggung jawabnya di bidang perlucutan senjata itu PBB mempunyai empat fungsi utama, yaitu (a) sebagai forum di mana perlucutan senjata dicantumkan dalam agenda internasional sebagai masalah utama; (b) sebagai titik fokal perundingan-perundingan persenjataan, dalam arti menetapkan tujuan-tujuan dan mengarahkan kegiatan-kegiatan pada proses perundingan perlucutan senjata multilateral; (c) menjadi sumber informasi perlucutan senjata, mengembangkan program-program studi yang berorientasi pada perlucutan senjata dan tujuan keamanan; dan (d) mengawasi persetujuan-persetujuan perlucutan dan pembatasan senjata dan sekaligus membantu kelanjutan dan implementasi persetujuan-persetujuan itu.<sup>2</sup> Sesuai dengan fungsinya ini, secara reguler PBB membahas masalah perlucutan senjata dalam komisinya untuk perlucutan senjata atau dalam komite perlucutan senjata Jenewa. Sidang terbesar mengenai perlucutan senjata yang pernah diadakan oleh PBB adalah Sidang Khusus Perlucutan Senjata I dan II, yang masing-masing diadakan tanggal 23 Mei - 1 Juni 1978 dan 6 Juni - 9 Juli 1982. Sidang-sidang khusus ini penting dan banyak mendapat sorotan dunia bukan saja karena besarnya jumlah peserta yang hadir tetapi juga karena merupakan suatu titik balik proses perlucutan senjata, dalam arti bahwa sidang-sidang itu merupakan usaha yang konkrit dan luas untuk menciptakan suatu perubahan dalam tata politik, ekonomi, sosial dan bahkan militer dunia. Tujuan akhirnya jelaslah perlucutan senjata yang menyeluruh, khususnya perlucutan senjata nuklir. Pembahasan dalam tulisan ini akan dibatasi pada sidang-sidang khusus itu dan pada soal sejauh mana hasilnya memenuhi harapan-harapan masyarakat dunia akan perlucutan senjata. Walaupun demikian, hal ini tidak mengurangi arti penting hasil pertemuan komisi PBB untuk perlucutan senjata dan komite perlucutan senjata Jenewa.

<sup>1</sup>Lihat *The United Nations Disarmament Year Book*, Vol. 6, 1981, New York 1982, hal. 8.

<sup>2</sup>Lihat *World Armaments and Disarmament SIPRI Year Book 1981*, hal. 469-470.

## PEMIKIRAN DASAR SIDANG KHUSUS

Para ahli masalah perlucutan senjata berpendapat bahwa senjata-senjata nuklir yang ditumpuk sekarang ini lebih dari cukup untuk menghancurkan kehidupan dunia. Selain itu, kegagalan usaha-usaha untuk menghentikan dan membalikkan perlombaan senjata (nuklir) semakin meningkatkan bahaya penyebaran senjata nuklir. Produksi senjata nuklir yang semakin meningkat itu melenyapkan harapan-harapan untuk memperkuat keamanan internasional dan bahkan melemahkan usaha-usaha ke arah itu. Demikianpun pengembangan persenjataan dan angkatan perang serta kompetisi kekuatan lebih lanjut merupakan ancaman terhadap perdamaian yang sulit diperhitungkan. Situasi itu selain mencerminkan tingkat bahaya ketegangan internasional juga mempertajam konflik-konflik di berbagai kawasan di dunia dan membahayakan keamanan semua negara. Semuanya ini kiranya semakin memperbesar kemungkinan pecahnya perang nuklir.<sup>1</sup>

Diakui bahwa masyarakat dunia merasa kecewa karena tiada kemajuan fundamental ke arah perlucutan senjata dan perlombaan senjata itu sendiri terus berlangsung dan bahkan semakin meningkat. Dalam menganalisa faktor-faktornya sementara analisis secara umum setuju bahwa perlombaan senjata semata-mata merupakan refleksi dari ketidakpastian dan ketidakstabilan situasi internasional akibat kejadian-kejadian dan perubahan-perubahan dua dasawarsa terakhir. Keunggulan dalam perlombaan senjata akan dipergunakan untuk memperoleh keuntungan-keuntungan politik maupun militer terhadap pihak lainnya. Gagalnya usaha mencapai tujuan itu bukan tidak mungkin akan semakin meningkatkan rasa curiga dan permusuhan di kalangan kekuatan nuklir. Manifestasi kecurigaan dan permusuhan itu bisa berbentuk peningkatan persenjataan maupun angkatan perang. Sementara itu, analisis lain berpendapat bahwa tidak adanya kemajuan berarti dalam usaha dan perundingan perlucutan senjata adalah akibat tidak adanya dialog langsung antara kedua kekuatan nuklir utama, Amerika Serikat dan Uni Soviet. Kedua kekuatan nuklir utama ini bahkan berusaha mengembangkan dan mempertahankan posisi kekuatan nuklir mereka tanpa mepedulikan akibat-akibat negatifnya. Dalam hubungan ini banyak negara mendesak agar dirancang suatu ketentuan mengenai partisipasi seluruh kekuatan nuklir dalam sidang-sidang khusus perlucutan senjata PBB. Selain itu, negara besar atau kecil, maju atau berkembang berpendapat bahwa sidang khusus perlucutan senjata PBB itu tidak boleh dijadikan suatu forum konperensi politik untuk semata-mata memajukan kepentingan dan melegalisasi serta mempertahankan posisi persenjataan mereka. Sebaliknya melalui kerja sama konstruktif harus

---

<sup>1</sup>Lihat "Struggle for Disarmament," *Strategic Analysis*, Vol. VI, No. 1-2, April-Mei 1982, hal. 7.



dicari dan dirumuskan langkah-langkah konkrit perlucutan senjata. Hal ini bisa menimbulkan kepercayaan antar negara dan setidaknya menghilangkan atau mengurangi rasa curiga dan permusuhan. Pendekatan serupa itu kiranya menjadi kepentingan semua negara. Selain itu, inisiatif yang tidak ada kaitannya dengan langkah perlucutan senjata, tetapi dimaksudkan untuk membujuk negara-negara nuklir ke arah proses itu kiranya bisa dianggap sebagai suatu pendekatan komprehensif terhadap masalah itu.

Sidang khusus itu harus mampu menarik perhatian masyarakat dunia dan membuka jalan bagi perundingan-perundingan perlucutan senjata selanjutnya, dan melalui rekomendasi prinsip-prinsip negosiasi, prioritas dan program perlucutan senjata menciptakan kondisi pokok untuk memperkuat kerja sama, saling kepercayaan dan keamanan internasional. Sidang khusus itu harus dilihat sebagai refleksi komitmen dan tekad masyarakat dunia untuk memajukan peranan PBB mencapai perlucutan senjata secara umum dan menyeluruh.

#### SIDANG KHUSUS PBB I TAHUN 1978

Pengalaman menunjukkan bahwa alternatif PBB di bidang perlucutan senjata (bilateral, multilateral, regional) tidak mampu merumuskan program konkrit perlucutan senjata. Demikianpun perundingan yang diadakan dalam komite perlucutan senjata Jenewa sering mengalami jalan buntu terutama karena terlalu menekankan perlucutan senjata sebagian-sebagian. Para analis melihat kegagalan itu sebagai akibat tidak adanya orientasi pada perlucutan senjata secara umum dan menyeluruh, khususnya perlucutan senjata nuklir. Lagi pula perundingan itu dibatasi pada perdebatan masalah-masalah prinsip yang terlalu dikaitkan dengan kepentingan nasional dan superioritas negara-negara nuklir. Oleh sebab itu banyak pengamat berpendapat bahwa perundingan yang dilakukan dalam forum itu semata-mata bertujuan untuk meredakan ketegangan antara kedua superpower.

Proses perlucutan senjata selain tidak menguntungkan juga ditandai dengan semakin meningkatnya perlombaan senjata. Oleh sebab itu dalam pertemuan tingkat tinggi Non-Blok V tahun 1976 negara-negara Non-Blok mendesak agar diadakan sidang khusus PBB mengenai perlucutan senjata. Desakan atau seruan ini terutama didasari oleh suatu kenyataan yang diakui umum bahwa PBB merupakan suatu forum universal yang dianggap mampu menciptakan suasana baru bagi proses perundingan perlucutan senjata. Perhatian khusus Non-Blok ini mencerminkan bahwa perlucutan senjata bukan semata-mata persoalan superpower tetapi persoalan mati dan hidup selu-

ruh umat manusia.<sup>1</sup> Yang jelas adalah bahwa gerakan Non-Blok mendukung demokratisasi hubungan internasional khususnya di bidang perlucutan senjata. Sesuai dengan seruan (rekomendasi) gerakan Non-Blok itu, maka dalam sidangnya yang ke-31 tahun 1976 Majelis Umum PBB mencapai sepakat kata untuk mengadakan sidang khusus semacam itu pada tanggal 23 Mei 1978 sampai dengan 1 Juli 1978. Sidang ini diadakan dalam suasana yang kurang menguntungkan karena tidak dicapai kemajuan berarti dalam usaha menghentikan perlombaan dan produksi senjata (nuklir). Sementara diplomat PBB sendiri bahkan mengatakan bahwa sidang itu justru diadakan karena semakin meningkatnya penjualan senjata dan perluasan senjata nuklir serta penimbunan senjata di daerah-daerah "panas."

Sidang yang berlangsung selama lebih dari dua bulan itu menerima suatu dokumen akhir (final document) yang memuat 129 pasal dalam empat bagian, yaitu pendahuluan, deklarasi, program aksi dan mekanisme internasional perlucutan senjata.<sup>2</sup> Dokumen akhir ini pada hakikatnya memperluas ruang lingkup konperensi perlucutan senjata Jenewa, mengakhiri dominasi Amerika Serikat dan Uni Soviet sebagai dwi-ketua konperensi dan mengembalikan posisi Perancis dan Cina dalam perundingan itu (Perancis dan Cina memboikot forum perlucutan senjata selama 15 tahun). Dokumen itu diterima tanpa pemungutan suara atau secara konsensus. Dalam praktek PBB "konsensus" berarti bahwa delegasi suatu negara tidak cukup kuat untuk menentang suatu naskah yang diajukan. Oleh sebab itu "konsensus" di sini harus dilihat sebagai suatu persetujuan atas seluruh isi naskah. Di lain pihak beberapa negara menyetujui dokumen itu tetapi membuat pernyataan penjelasan (explanatory statement) di mana mereka mengkualifikasi (reserved) posisi mereka mengenai beberapa bagian dokumen yang penting (misalnya Cina dan Perancis). Sikap ini biasanya diambil atas dasar prinsip atau kepentingan nasional, tetapi di lain pihak masih mempertimbangkan kepentingan bersama. Hanya satu negara (Albania) menolak seluruh isi dokumen.<sup>3</sup>

Pada pokoknya seluruh peserta sidang berpendapat bahwa perlombaan senjata bukan saja akan meningkatkan ketegangan internasional dan mempertajam konflik-konflik regional tetapi juga membahayakan keamanan seluruh negara dan memperbesar kemungkinan pecahnya perang nuklir, biarpun

<sup>1</sup>Lihat Homer A. Jack, "The Special Session on Disarmament: The Non Aligned Leadership," *Review of International Affairs*, Vol. XXXVII, No. 656-657, 1977, hal. 14. Lihat juga Ignac Golob, "On the Eve of the Second Special Session on Disarmament," *Disarmament a Periodic Review by the United Nations*, Vol. V. No. 1, Mei 1982, hal. 20.

<sup>2</sup>Lihat "Struggle for Disarmament," *loc. cit.*, hal. 101-135.

<sup>3</sup>Lihat *World Armaments and Disarmament SIPRI Year Book 1979* (London: 1979, Taylor & Francis Ltd.), hal. 490-491.



tidak tercapai sepakat kata mengenai penyebab perlombaan itu. Oleh sebab itu perlucutan senjata di sini harus dilihat sebagai tugas mendesak yang dihadapi masyarakat internasional. Peserta sidang juga menyerukan agar Amerika Serikat dan Uni Soviet mengajukan usul-usul baru perlucutan senjata, tetapi tidak dihiraukan. Keengganan kedua superpower ini mencerminkan pandangan skeptis mereka mengenai perlucutan senjata secara umum dan menyeluruh. Tetapi di antara peserta ada suatu pengertian bersama bahwa tujuan itu bisa dicapai melalui persetujuan-persetujuan sebagian yang sekaligus merupakan langkah-langkah perlucutan senjata yang efektif. Untuk mencapai langkah-langkah yang efektif ini maka perundingan-perundingan perlucutan senjata harus memberikan prioritas kepada: (a) perlucutan senjata nuklir dan pencegahan perang nuklir; (b) larangan menggunakan senjata pemusnah massa lainnya, termasuk penghapusan senjata kimia; (c) pengurangan angkatan perang dan senjata konvensional secara berimbang, termasuk pembatasan pengalihan senjata konvensional secara internasional; (d) larangan atau pembatasan penggunaan senjata konvensional spesifik termasuk senjata yang mempunyai pengaruh yang tidak pilih-pilih (*indiscriminate*); dan (e) langkah-langkah searah (*collateral measures*) di bidang nuklir dan konvensional yang dipola untuk menciptakan kepercayaan internasional.<sup>1</sup>

Kalau dokumen akhir ini dikaji lebih dalam lagi maka diketahui bahwa suatu hal yang dianggap baru adalah perlakuan sejalan (*parallel treatment*) terhadap senjata nuklir dan konvensional. Perlakuan serupa itu penting tidak hanya karena senjata konvensional mendominasi pengeluaran militer tetapi suatu konflik senjata konvensional bisa meningkat menjadi perang nuklir. Tetapi perlucutan senjata konvensional ini hanya memenuhi syarat kalau: (a) memperhatikan prinsip-prinsip keamanan lengkap (*undiminished security*) negara-negara; (b) menekankan angkatan perang dan senjata konvensional negara nuklir; dan (c) membatasi pengalihan senjata konvensional dengan memperhatikan hak negara penerima bantuan atas kebutuhan perlindungan keamanan, penentuan diri dan kemerdekaannya.

Dokumen akhir ini memuat beberapa prinsip perlucutan senjata yang penting. Salah satunya adalah kewajiban negara-negara di dunia untuk memberikan sumbangan yang nyata bagi usaha-usaha perlucutan senjata dan partisipasi dalam setiap perundingan perlucutan senjata. Selain itu, negara-negara nuklir yang kuat dan mempunyai kekuatan militer yang berarti mempunyai tanggung jawab utama atas masalah perlucutan senjata. Cina dan Perancis menentang rumusan serupa itu. Cina berpendapat bahwa perlucutan senjata harus lebih dahulu dimulai oleh kedua superpower, Amerika Serikat dan Uni Soviet. Demikianpun Perancis berpendapat bahwa penghentian perlombaan

---

<sup>1</sup>Lihat Dokumen Akhir dalam "Struggle for Disarmament," *loc. cit.*, hal. 112.

senjata dan perlucutan senjata bergantung pada usaha-usaha awal Amerika Serikat dan Uni Soviet.<sup>1</sup> Pendapat-pendapat ini kiranya tidak dapat dilepaskan dari besarnya arsenal nuklir Amerika Serikat dan Uni Soviet. Dalam arti bahwa mereka akan tetap unggul, biarpun semua negara nuklir (termasuk Amerika Serikat dan Uni Soviet) secara bersama memusnahkan arsenal-arsenal itu.

## PENILAIAN UMUM SIDANG KHUSUS I

Gagasan Non-Blok untuk mengadakan sidang khusus PBB mengenai perlucutan senjata adalah baik, karena tujuannya melibatkan semua negara di dunia dalam perdebatan perlucutan senjata guna merumuskan strategi perlucutan senjata yang bisa diterima oleh semua pihak. Sidang khusus ini merupakan pertemuan internasional terbesar dalam sejarah perundingan PBB karena secara khusus diabdikan (*devoted*) pada masalah perlucutan senjata. Masalah-masalah yang diajukan dalam sidang itu dibahas secara lebih mendalam daripada dalam sidang-sidang reguler Majelis Umum PBB. Tetapi sidang itu maupun dokumen yang diterima tidak mampu mempengaruhi dan memaksa negara-negara besar untuk menghentikan perlombaan senjata sama sekali. Perlombaan senjata antara Amerika Serikat dan Uni Soviet sejak itu bahkan semakin meningkat dan tidak terkendalikan. Dengan perlombaan senjata itu masing-masing berusaha untuk memperoleh keuntungan-keuntungan politik maupun militer terhadap pihak lainnya. Dokumen akhir yang diterima itu lemah dan tidak sempurna karena terlalu menekankan cara-cara perlucutan senjata yang sebagian-sebagian (*piecemeal manner*). Laporan *SIPRI Year Book* tahun 1979 bahkan menyatakan bahwa apa yang disebut program aksi dalam dokumen itu tidak lebih daripada suatu katalog langkah-langkah yang "kendor," bagian satu dengan lainnya tidak ada kaitan dan rangkaian logis.<sup>2</sup> Pada pokoknya sidang itu tidak berhasil merumuskan suatu strategi perlucutan senjata yang koheren. Ia hanya meletakkan dasar-dasar strategi itu. Walaupun demikian, dokumen akhir ini memuat suatu mekanisme perlucutan senjata internasional yang lebih representatif dan diharapkan menjadi dasar pengaturan perundingan-perundingan perlucutan senjata selanjutnya.

## SIDANG KHUSUS PBB II

Atas desakan negara-negara Non-Blok, maka dalam Sidang Khusus PBB I diterima suatu keputusan untuk mengadakan Sidang Khusus PBB II mengenai perlucutan senjata.<sup>3</sup> Sidang yang merupakan lanjutan dari Sidang Khusus I ini

<sup>1</sup>Lihat *World Armaments and Disarmament SIPRI Year Book 1979*, hal. 493.

<sup>2</sup>*Ibid.*, hal. 518.

<sup>3</sup>Lihat Ignac Golob, *op. cit.*, hal. 19.



diadakan tanggal 6 Juni sampai dengan 9 Juli 1982. Sidang ini berlangsung dalam situasi politik internasional yang tidak menguntungkan. Kejadian-kejadian di Timur Tengah dan Indocina tidak menunjukkan kemajuan berarti, sementara kejadian-kejadian di kawasan "panas" lainnya menjadi lebih serius. Demikianpun perlombaan senjata, khususnya antar superpower, selama empat tahun terakhir semakin meningkat dan membahayakan keamanan internasional; dan lebih dari 50 juta orang terlibat dalam kegiatan-kegiatan militer dunia. Suatu hasil studi PBB mengenai hubungan antara perlucutan senjata dan pembangunan menyebutkan bahwa produksi industri global untuk tujuan militer pada tahun 1980 mencapai lebih dari 127 milyar dollar, dan 95% dari jumlah itu dikeluarkan oleh negara-negara industri. Selain itu, riset dan pengembangan militer menjadi pusat kegiatan para ilmuwan dan ahli militer. Kegiatan itu meningkat 10 sampai 15% dari seluruh pengeluaran militer dunia dan 85% berlangsung di Amerika Serikat dan Uni Soviet.<sup>1</sup>

Ketegangan dalam hubungan internasional sebagai akibat persaingan blok memang tidak dapat dielakkan. Namun, realisasi Sidang Khusus II ini harus dilihat sebagai momentum berarti yang memperkuat usaha-usaha perlucutan senjata sejati. Sidang ini dibuka dengan harapan dapat merumuskan suatu program komprehensif perlucutan senjata dan menjadi kerangka perundingan-perundingan perlucutan senjata di masa depan, baik secara bilateral dan multilateral maupun regional. Program ini sebenarnya bukan program yang memaksa negara-negara untuk melucuti senjatanya, tetapi setidaknya dimaksud untuk mencerminkan kesadaran masyarakat internasional akan bahaya perlombaan senjata, khususnya senjata nuklir, dan perang nuklir. Selain itu, sidang ini merupakan kesempatan penting dan berarti untuk memperbaharui komitmen global mengenai pengawasan dan pengurangan senjata; di sini masyarakat internasional bertindak untuk kepentingan seluruh umat manusia dan bukan semata-mata untuk kepentingan negara-negara kuat tertentu.

Seperti dikatakan di muka, sidang ini berlangsung dalam situasi politik internasional yang tidak menguntungkan. Situasi itu bahkan lebih buruk daripada situasi pada waktu berlangsungnya Sidang Khusus I. Kejadian-kejadian di berbagai kawasan "panas" (misalnya Timur Tengah dan Indocina) dan perlombaan yang cenderung meningkat seharusnya merangsang (galvanize) ke 157 anggota PBB untuk mencapai persetujuan konkrit mengenai langkah-langkah perlucutan senjata.<sup>2</sup> Tetapi yang terlihat adalah sebaliknya. Kedua superpower, Amerika Serikat dan Uni Soviet, menunjukkan sikap acuh tak acuh dan tidak bersedia mengajukan usul-usul baru. Mereka bahkan saling

---

<sup>1</sup>Lihat Inga Thorsson, "Armaments and Underdevelopment," *Disarmament a Periodic Review by the United Nations*, Vol. V, No. 1, Mei 1982, hal. 14.

<sup>2</sup>Lihat "Roar of the Arms Race Drowns Tumult in the Streets," *South*, September 1982.

menuduh, sementara negara-negara lain sia-sia berusaha mengembalikan proses perundingan pada tujuan semula. Sidang yang semula diharapkan akan merumuskan usul-usul baru dan program komprehensif perlucutan senjata serta merangsang opini dunia berubah menjadi semacam "talking shop" yang tidak berguna. Perbedaan-perbedaan pendapat tetap mewarnai sidang itu. Dengan demikian, harapan-harapan akan tercapainya usul baru, program komprehensif perlucutan senjata dan persetujuan mengenai implementasi keputusan Sidang I buyar.<sup>1</sup> Sidang II hanya mampu menyetujui dua hal yang kurang penting, yaitu meningkatkan jumlah bantuan bagi studi PBB mengenai perlucutan senjata dan kampanye perlucutan senjata dunia yang diusulkan dalam Sidang I.<sup>2</sup>

Ketidakmampuan sidang untuk menyetujui soal pokok sebenarnya sudah diperkirakan karena situasi internasional (khususnya sebagai akibat memburuknya hubungan Amerika Serikat-Uni Soviet) yang tidak menguntungkan selama empat tahun terakhir. Inga Thorsson, ketua delegasi Swedia pada komite perlucutan senjata Jenewa, sebelumnya sudah meragukan sikap superpower terhadap perundingan perlucutan senjata multilateral. Amerika Serikat dan Uni Soviet bahkan melemahkan dan merongrong perundingan itu.<sup>3</sup> Yang jelas ialah bahwa Sidang Khusus II ini berakhir dengan kegagalan. Salah satu faktor kegagalan itu sebenarnya bukan terletak pada mekanismenya tetapi tidak adanya kesediaan dan kemauan politik (khususnya pada superpower) untuk menggunakan mekanisme itu dan menerima orientasi pembatasan persenjataan dan kekuatan militer. Dunia kini menghadapi kebijakan dan praktek-praktek yang sama sekali bertentangan dengan tujuan dan prinsip Piagam PBB; ia bukan saja menghadapi kebijakan ancaman tetapi juga penggunaan kekuatan dengan perlombaan senjata sebagai instrumennya. Perlucutan senjata memang sulit dicapai tanpa kesadaran negara-negara besar akan pengaruh negatifnya. Oleh sebab itu perlucutan senjata sejati kiranya hanya bisa dicapai kalau negara-negara yang memiliki persenjataan dan kekuatan militer berarti memobilisasi kepentingan dan kemauan politiknya guna memodifikasi program dan postur militernya, termasuk kebijakan luar negeri dan sikapnya terhadap lingkungannya. Negara-negara besar itu tidak mampu menunjukkan sikap serupa itu dalam Sidang Khusus II ini. Sebaliknya mereka, khususnya Amerika Serikat dan Uni Soviet, tampil dengan sikap yang saling bertentangan. Sebagai akibatnya sidang itu lebih merupakan arena konfrontasi seperti diakui oleh ketua sidang Ismat Kittani dari Irak.

<sup>1</sup>Lihat Aleksander Bakocevic, "Interdependence of Peace, Disarmament, and Security," *Review of International Affairs*, Vol. XXXIII, No. 776-7, Agustus 1982, hal. 11.

<sup>2</sup>Lihat "Roar of the Arms Race Drowns Tumult in the Streets," *loc. cit.*

<sup>3</sup>Lihat Inga Thorsson, "Disarmament Negotiations in Deep Crises," *Bulletin of Peace Proposal*, Vol. 13, No. 2, 1982, hal. 73.



## PENUTUP

Perlombaan senjata, khususnya senjata nuklir, sejak lama menjadi pusat perhatian masyarakat internasional, khususnya karena berbahaya dan mempunyai pengaruh negatif yang tidak menguntungkan umat manusia. Perlombaan senjata dalam beberapa tahun belakangan ini semakin meningkat dan tidak terkendalikan. Lebih lanjut, dinamika modernisasi kualitas persenjataan yang meningkat cenderung untuk mengganggu keseimbangan yang ada. Sementara itu, perundingan-perundingan perlucutan senjata bilateral dan multilateral maupun regional tidak menunjukkan kemajuan berarti, biarpun Sidang Khusus PBB I tahun 1978 berhasil mengeluarkan dokumen yang memuat dasar-dasar dan harapan-harapan perlucutan senjata. Tetapi harapan-harapan itu tidak menjadi kenyataan. Sidang Khusus PBB II tahun 1982 juga tidak berhasil merumuskan program komprehensif perlucutan senjata. Situasi internasional pada saat sidang itu berlangsung bahkan lebih buruk daripada situasi empat tahun sebelumnya. Sementara itu, kesenjangan yang nyata antara ketidakmampuan PBB dan anggotanya untuk mencapai persetujuan mengenai perlucutan dan pengawasan senjata dan bahaya akselerasi perlombaan senjata dan militerisasi global semakin besar.

Pada pokoknya perundingan-perundingan perlucutan senjata bilateral, trilateral, regional dan multilateral gagal memenuhi harapan masyarakat internasional. Kiranya dapat disebutkan tiga faktor utama kegagalan itu. Pertama, tidak memadainya konseptualisasi tujuan dan proses perlucutan senjata atau pengawasan senjata oleh para pengambil keputusan di negara-negara besar. Lagi pula mereka terlalu menekankan konsep "perimbangan" dan "paritas." Kedua, dinamika teknologi militer termasuk riset dan pengembangan (R & D). Teknologi militer ini bukan saja dimaksud untuk mengimbangi tingkat perkembangan sistem persenjataan lawan tetapi juga untuk mengimbangi - kalau bisa bahkan melebihi - kemajuan teknologi yang akan dicapai oleh pihak lawan di masa depan. Hal ini pada gilirannya menimbulkan persaingan persenjataan. Ketiga, kegagalan negara-negara besar untuk memperhatikan atau menghormati prinsip-prinsip fundamental PBB.

Menurut rencana Sidang Khusus Perlucutan Senjata PBB III akan diadakan tahun 1987. Belum dapat dipastikan bagaimana situasi internasional dan perkembangan persenjataan dunia lima tahun mendatang. Tetapi kalau situasi hubungan internasional saat itu jauh lebih buruk, maka sudah bisa dipastikan bahwa hasilnya tidak akan lebih baik daripada hasil sidang-sidang khusus sebelumnya.

